REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

Consejo Superior de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, miércoles, 15 de febrero de 2023

Radicación	76001-33-33-019-2019-00334-00
Acción	Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante	Luis Fernando Ramírez Zapata
Apoderado (a)	Edilberto Vega Hernández edilvegaher@hotmail.com
Demandado	Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES EICE. notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co
Apoderado (a)	Diego Fernando Caicedo Trochez dfcaicedo86@gmail.com
Min. Público	Rubiela Amparo Velásquez Bolaños procjudadm58@procuraduria.gov.co

SENTENCIA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, se procede a dictar sentencia en primera instancia dentro del medio de control de la referencia, conforme la siguiente motivación:

Demanda

Mediante apoderado judicial, el señor Luis Fernando Ramírez Zapata instauró el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES, con el fin que se declare la nulidad de las resoluciones Nos. SUB 325979 de 18 de diciembre de 2018, SUB 35130 de 11 de febrero y DPE 1147 de 27 de marzo de 2019, respectivamente, los cuales le negaron la pensión especial de vejez por alto riesgo. Como restablecimiento del derecho el actor solicita el reconocimiento y pago de la pensión especial por alto riesgo del Decreto 1835 de 1994 y Decreto 2090 de 2003, el pago de mesadas retroactivas debidamente indexadas, intereses moratorios del artículo 141 de Ley 100 de 1993 y costas.

Como elementos fácticos, se relata que el demandante nació el 20 de enero de 1964, por lo que cuenta con más de 55 años; que tiene periodos cotizados en la Aeronáutica Civil y en donde ostentó el cargo de Bombero Aeronáutico I por varios periodos, cargo que es considerado de alto riesgo. Que la entidad procedió a realizar las cotizaciones respectivas, pero para el 28 de julio de 2003 cesaron las cotizaciones especiales por parte del empleador, carga que no le corresponde subsanar al empleado. Sobre ello el señor Ramírez hizo su respectiva reclamación la cual le fue negada por los actos acusados en el medio de control.

Trámite Procesal

La demanda fue admitida con auto de 13 de enero de 2020, el cual fue notificado a COLPENSIONES el día 24 de enero de ese mismo año.

La pasiva contestó la demanda oponiéndose a todas y cada de las pretensiones. La parte demandada considera que las labores desempeñadas por el actor no corresponden a las catalogadas como alto riesgo, de conformidad con la normatividad vigente de la materia.

Formuló las excepciones de inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido, prescripción, innominada y buena fe.

Con escrito de 09 de noviembre de 2021, el actor se pronuncia sobre las excepciones ratificando sus argumentos esgrimidos en el escrito introductorio.

Mediante auto de 17 de enero de 2022, se dio traslado a las partes y al ministerio público para formular alegaciones finales, oportunidad que fue utilizada por la demandante y demandada.

CONSIDERACIONES

Antes de estudiar el fondo del asunto es del caso pronunciarse sobre las excepciones propuestas por el Ente Demandado.

En lo que se refiere a las de inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido y buena fe como son un ataque contra la pretensión principal se estudiaran conjuntamente con aquella.

La prescripción se estudiará en caso de que se accedan las pretensiones.

Y en cuanto a la innominada no hay lugar a dar por acreditada ninguna excepción en este estado del proceso.

Problema jurídico.

Se circunscribe en determinar, si el señor Luis Fernando Ramírez Zapata cumple con las exigencias que lo hacen acreedor a la pensión especial de vejez por alto riesgo, en razón a su vinculación al cuerpo de bomberos aeronáuticos.

Pensión especial de alto riesgo.

El art. 140 de la Ley 100 de 1993 señala:

> *"ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. De conformidad con la Ley 4a. de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos.*
>
> *El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad."*

Justamente la norma que reglamentó la anterior, Decreto[1] 1835 de 1994, es la que estructura el reclamo el actor, pues en ella ve el fundamento para exigir que en su caso estamos frente a una pensión especial de vejez por actividades de riesgo, luego que cumplió labores de bombero aeronáutico. En efecto, toma entonces el numeral 5 del art.

[1] Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo de los servidores públicos

2. La norma citada reseña lo siguiente:

> *"Actividades de alto riesgo. En desarrollo del artículo 140 de la Ley 100 de 1993, sólo se consideran actividades de alto riesgo las siguientes:*
> *…*
>
> *5. En los Cuerpos de Bomberos para los cargos descritos a continuación y que tengan como una de sus funciones específicas actuar en las operaciones de extinción de incendios y demás emergencias relacionadas con el objeto de los cuerpos de bomberos, así:*
>
> *Capitanes*
>
> *Tenientes*
>
> *Subtenientes*
>
> *Sargentos I*
>
> *Sargentos II*
>
> *Cabos*
>
> *Bomberos*"

En este mismo cuerpo normativo, en su artículo 4, corregido por el Decreto 898 de 1996, se señaló:

> *"Los funcionarios de las entidades señaladas en este capítulo, que laboren en las actividades descritas en los numerales 1º y 5º del artículo 2º de este Decreto, que estuviesen vinculados a ellas con anterioridad a su vigencia, no tendrán condiciones menos favorables, en lo que respecta a la edad para acceder a la pensión de vejez o jubilación, el tiempo de servicio requerido o el número de semanas cotizadas, y el monto de esta pensión, a las existentes para ellos en las normas vigentes con anterioridad a la Ley 100 de 1993.*
>
> *Para los demás servidores las condiciones y requisitos para acceder a la pensión de vejez o jubilación, se regirán por las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993 y sus reglamentos, particularmente en lo relacionado al monto de las cotizaciones cargo del respectivo empleador*."

Posteriormente se emitió el Decreto Ley[2] 2090 de 2003, que en su artículo 2 estableció las actividades de alto riesgo:

> *"Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador. Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:*
>
> *…*
> *6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.*
>
> *…"*

[2] Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.

Esta norma también contempló un periodo de transición en su artículo 6 que expresa:

> ***"Régimen de transición.*** *Quienes a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto hubieren cotizado cuando menos 500 semanas de cotización especial, tendrán derecho a que, una vez cumplido el número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión, esta les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo."*

No podemos dejar de lado, que esta norma fue declarada condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en sentencia C- 1052 de 1994. De ese fallo podemos destacar lo siguiente:

> *"…*
> *7.1. La Corte procederá, por las razones anteriores, a declarar la exequibilidad condicionada del artículo 6° del Decreto Ley 2090 de 2003 acusado con el fin de remover este obstáculo al acceso al régimen de transición pensional. Para ello se tomará en cuenta la interpretación más favorable a los trabajadores, que es aquella que les permite acreditar el número de semanas de cotización para mantenerse en el régimen de transición, con las semanas cotizadas en los diferentes regímenes previos donde tales actividades hayan sido jurídicamente calificadas como de alto riesgo, así tales cotizaciones no tuvieran el carácter de "especiales" al momento de entrar a regir el Decreto 2090 de 2003. De esta manera, no serán exigibles 500 semanas de "cotización especial" ni un mínimo de semanas de "cotización especial". Dicho de otro modo, en atención a la perspectiva naturalista y jurídica descritas previamente sobre el límite establecido por el legislador con el régimen de transición fijado en el artículo 6º del decreto acusado, es claro que para permitir el acceso de los trabajadores de alto riesgo al régimen de transición descrito, deben valer dentro de las 500 semanas de cotización especial aquellas semanas de cotización que pueda acreditar el trabajador efectuadas en cualquier actividad previa a ese decreto, que hubieren sido calificada jurídicamente como de alto riesgo y no sólo las cotizaciones de carácter "especial" derivadas del Decreto 1281 de 1994. Dicha calificación jurídica puede haberse plasmado en diferentes tipos de regulación especial en materia pensional en razón del riesgo asociado a la actividad efectuada, v.gr, (i) regulaciones que establecían una cotización especial, (ii) normas que clasificaban la actividad como de alto riesgo, (iii) o un régimen especial de orden pensional justificado por la necesidad de protección especial de la actividad y del trabajador que la realiza exponiéndose a riesgos. Así también se acoge la interpretación más favorable al trabajador.*
>
> *En ese sentido se declarará la exequibilidad del inciso primero del artículo 6º del Decreto 2090 de 2003, por el cargo analizado, en el entendido de que para el computo de las "500 semanas de cotización especial", también se podrán acreditar aquellas semanas de cotización efectuadas en cualquier actividad que hubiere sido calificada jurídicamente como de alto riesgo."*

Quiere decir que, para efectos de hacerse acreedor al régimen de transición, se pueden tener como relevantes 500 semanas de cotización en cualquier actividad de alto riesgo.

En otras palabras, el régimen de transición contemplado en el Decreto Ley 2090 de 2003 implica para los servidores públicos que desempeñan actividades de riesgo, que pueden hacerse acreedor a una pensión en los términos del Decreto 1835 de 1994, siempre y cuando cuenten con 500 semanas catalogadas como de alto riesgo para el 28 de julio de 2003.

Ahora bien, como la exigencia para hacerse acreedor de una pensión especial de vejez por actividad de alto riesgo es que se acredite precisamente la prestación del servicio con esas características, tenemos que la actividad de los bomberos aeronáuticos solo puede

considerarse como de riesgo a partir de la Ley[3] 1575 de 2012 pues la 332[4] de 1996 no lo establecía así.

Lo anterior puede constatarse con el siguiente comparativo:

Art. 6 de la Ley 332 de 1996	Art. 4 de la Ley 1575 de 2012
Son órganos principales del Sistema Nacional de Bomberos los siguientes: a) Los Cuerpos de Bomberos; b) Las Delegaciones Departamentales de Bomberos y la Delegación Distrital de Santa Fe de Bogotá; c) La Dirección Nacional para la Atención y Prevención de Desastres del Ministerio del Interior; d) La Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Colombia; e) La Delegación Nacional de Bomberos.	A partir de la vigencia de la presente ley la organización para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, se denominarán Bomberos de Colombia. Los bomberos de Colombia forman parte integral del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres o quien haga sus veces. Las instituciones que integran los bomberos de Colombia son las siguientes: a) Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios Reconocidos. b) Los Cuerpos de Bomberos Oficiales. **c) Los Bomberos Aeronáuticos.** d) Las Juntas Departamentales de Bomberos. e) La Confederación Nacional de Cuerpos de Bomberos. f) La Delegación Nacional de Bomberos de Colombia. g) La Junta Nacional de Bomberos de Colombia. h) La Dirección Nacional de Bomberos de Colombia. PARÁGRAFO 1o. Para los efectos de la presente ley, la confederación nacional de cuerpos de bomberos de Colombia, representa gremialmente a los cuerpos de bomberos oficiales y voluntarios del país. PARÁGRAFO 2o. Los bomberos de Colombia tendrán un uniforme, un lema, un estandarte, un himno y un escudo. Su nombre, emblemas, insignias, uniformes, condecoraciones y demás elementos de identificación, no podrán ser usados por ninguna otra persona, organización, vehículo o entidad, so pena de las acciones legales pertinentes

[3] Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia.
[4] Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Lo cual es reafirmado por el Consejo de Estado[5] así:

> *"…*
> *46. Así las cosas, es a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1575 de 2012 que se incorporaron a los bomberos aeronáuticos, entre otros, a los Cuerpos de Bomberos de Colombia, momento desde el cual se entiende que su actividad es considerada de alto riesgo y, en consecuencia, susceptible de tratamiento especial."*

Caso concreto

El actor cotizó un total de 1937,43 semanas en toda su vida laboral, de las cuales son de alto riesgo las siguientes:

1. 168,42 semanas que corresponden al cargo de Operario Calificado Grado 08 desde 15 de julio de 1985 a 05 de octubre de 1988.

2. 277,71 semanas que corresponden al cargo de Bombero Aeronáutico Grado 04 desde el 06 de octubre de 1988 a 31 de enero de 1994.

3. 185,85 semanas que corresponden al cargo de Auxiliar III 12-09 desde 01 de febrero de 1994 a 24 de agosto de 1997.

4. 1087,28 semanas que corresponden al cargo de Bombero Aeronáutico I Grado 012 desde el 25 de agosto de 1997 a 26 de junio de 2018.

5. 218,14 semanas que corresponden al cargo de Bombero Aeronáutico I Grado 013 desde el 27 de agosto de 2018 al 31 de agosto de 2022 teniendo en cuenta que la historia laboral tiene una actualización hasta septiembre de 2022.

Las semanas aquí descritas se encuentran contrastando la certificación emitida por el Coordinador del Grupo de Situaciones Administrativas de la Aeronáutica Civil allegado con la demanda[6] y el reporte de semanas cotizadas a COLPENSIONES al 12 de septiembre de 2022[7].

De los anteriores tiempos cotizados, es claro que solo se tienen como de alto riesgo aquellos prestados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1575 de 2012, esto es, 22 de agosto de 2012, ya que como se dijo ut supra la actividad de los bomberos aeronáuticos solo se tuvo como tal con esta última normatividad.

Si bien se encuentra probado en el expediente, que el accionante ejerció labores de bombero aeronáutico desde antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 2090 de 2003, para dicha época no eran consideradas de alto riesgo.

---

[5] Sección Segunda, Subsección B, C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez, veinte (20) de noviembre de dos mil veinte (2020), radicación número: 63001-23-33-000-2017-00269-01(2958-18), Actor: Orlando Antonio Blandón Villa, Demandado: Administradora Colombiana De Pensiones (Colpensiones)
[6] SAMAI índice 20 archivo 01.2 12-12-2019_Anexos.pdf página 35
[7] SAMAI índice 29 archivo 13_76001333301920190033400 2RECEPCIONMEMOR20220913165056.pdf

En ese sentido, cobra relevancia lo explicado por el Alto Tribunal de lo Contencioso en la providencia arriba citada:

> *"…*
> *54. Las anteriores circunstancias imponen la conclusión de que el demandante no tiene derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación según el régimen de alto riesgo del Decreto 2090 de 2003, dado que, de un lado, sus cargos desempeñados en la AEROCIVIL no se encuentran establecidos en la norma con la mencionada connotación, por lo que no es posible que sea destinatario de esta, y de otro, aún cuando la tuviera, no reúne las 700 semanas de cotización especial requeridas para tal fin, pues únicamente acumula 538 semanas a la presentación de la demanda, esto es, el 29 de marzo de 2017, fecha última que se hace oponible a la entidad.*
>
> *55. En este estado, es de señalar que si bien es cierto que el Decreto 2090 de 2003 establece que se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las desarrolladas en los cuerpos de bomberos, en labores relacionadas con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios, también lo es que conforme a la Ley 322 de 1996, «(p)or la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones», los cuerpos de bomberos pueden ser oficiales o voluntarios, siendo los primeros creados únicamente por entidades territoriales (municipios, distritos y entidades territoriales indígenas) a través de sus concejos, y los segundos asociaciones cívicas de carácter privado.*
>
> *56. Asimismo, que el artículo 1º del Decreto 260 de 2004 define a la AEROCIVIL como «una entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.»*
>
> *57. Por lo dicho, se tiene que la AEROCIVIL pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público del nivel central, por lo que resulta jurídicamente imposible que la misma pueda conformar cuerpos de bomberos oficiales, ya que esta atribución es exclusiva de las entidades territoriales a la luz de la Ley 322 de 1996, y en ese sentido, si bien el cargo del actor es catalogado como bombero, el mismo no hizo parte de los cuerpos de bomberos sino hasta la expedición de la Ley 1575 de 2012, por la cual se expide la Ley General de Bomberos de Colombia, requisito indispensable exigido por el Decreto 2090 de 2003.*
>
> *58. Corolario de lo dicho, se tiene que se torna improcedente la aplicación retrospectiva de la Ley 1575 de 2012 para el reconocimiento pensional del actor conforme al Decreto 2090 de 2003, puesto que este no reúne las 700 semanas de cotización especial exigidas en este decreto y, además, el cargo desempeñado en la AEROCIVIL no hizo parte de los cuerpos de bomberos hasta la expedición de la ley mencionada, lo cual es exigido también para otorgar la prestación según la segunda norma dicha.*
>
> *59. Por todo lo anterior, la Sala encuentra que al accionante no le asiste el derecho a la pensión de jubilación según el Decreto 2090 de 2003, razón por la cual se confirmará la sentencia apelada en este aspecto."*

Así las cosas, no puede hacerse beneficiario del régimen de transición del art. 6 del Decreto Ley 2090 de 2003.

Del mismo modo, tampoco puede obtener el reconocimiento pensional a la luz del artículo 3[8] del Decreto Ley 2090 de 2003, luego que desde la entrada en vigencia de la Ley 1575

[8] PENSIONES ESPECIALES DE VEJEZ. Los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, que se dediquen en forma permanente al ejercicio de las actividades indicadas en el artículo anterior, durante el número de semanas que corresponda y efectúen la cotización

de 2002, no ha reunido las setecientas (700) semanas en actividades de alto riesgo.

De ahí que haya lugar a decir que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos que aquí se censuran.

Por lo expuesto, no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demanda.

Sin costas al no acreditarse los requisitos para su imposición.

En razón y mérito de lo expuesto, el Juzgado Diecinueve Administrativo del Circuito de Cali, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones de la demanda.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin costas en esta Instancia.

CUARTO: ARCHIVAR el proceso una vez ejecutoriada esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROGERS ARIAS TRUJILLO
JUEZ

---

especial durante por lo menos 700 semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez, cuando reúnan los requisitos establecidos en el artículo siguiente.