

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
SISTEMA ORAL – DESPACHO No. 003

**ESTADOS – AVISOS**

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/tribunal-03-administrativo-de-narino;sessionid=32D650D2D5051FC550B5AD9DC5520C72.worker4>

**Fecha: 24 de mayo de 2021**

**MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY**

**En este documento puede consultar las providencias notificadas**

PSO NRO.	MEDIO DE CONTROL	Partes ACTO OBJETO DE CONTROL:	AUTO	FECHA AUTO
1. 52001-23-33-000-2020-0094-00	Nulidad y restablecimiento del derecho	Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP  Demandado: Luis Eduardo Ipiales López	Auto que resuelve recurso de reposición presentado contra el auto que concede una medida cautelar.	21 de mayo de 2021



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ  
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño

Consulta de Procesos Rama Judicial -

<https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/Index>

Despacho 03 Magistrada Sandra Lucia Ojeda Insuasty

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

**SALA UNITARIA DE DECISIÓN**

**MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**

San Juan de Pasto, veintiuno (21) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 52001-23-33-000-2020-00094-00  
**Demandante:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP  
**Demandado:** Luis Eduardo IpiALES López  
**Referencia:** Auto que resuelve recurso de reposición presentado contra el auto que concede una medida cautelar.

**Auto No. D003-187-2021**

**ANTECEDENTES**

- Mediante auto calendarado al 16 de abril de 2021, la Sala profirió auto negando la medida cautelar de suspensión provisional solicitada con la demanda (Carpeta de archivos CUADERNO MEDIDA CAUTELAR - documento en PDF “8. Auto decide medida cautelar”)<sup>1</sup>.
- La providencia en comento se notificó mediante estados y al correo electrónico de las partes el 19 de abril de 2021 (Carpeta de archivos CUADERNO MEDIDA CAUTELAR - documentos en PDF “9. Estados 19-04-21” y “10. Notificación auto resuelve medida cautelar”).
- El 21 de abril de 2021, el apoderado de la UGPP presentó recurso de reposición contra el auto que negó las medidas cautelares solicitadas (Carpeta de archivos CUADERNO MEDIDA CAUTELAR - documento en PDF “11. Recurso reposición auto niega medida cautelar”).
- El traslado del recurso se surtió por secretaría del 26 al 29 de abril del año en curso (Carpeta de archivos CUADERNO MEDIDA CAUTELAR - documento en PDF “12. Traslado recurso”).
- El apoderado de la parte demandada presentó memorial describiendo el traslado del recurso de reposición presentado, el 27 de abril de 2021 (documento en PDF “13. Descorre traslado recurso demandante”).
- **Argumentos del recurso formulado por el apoderado de la UGPP (documento en PDF “11. Recurso reposición auto niega medida cautelar”).**

---

<sup>1</sup> La providencia en comento se firmó con conjuez.

El apoderado de la UGPP, sustentó el recurso que presentó contra el auto que negó la concesión de la medida de suspensión provisional de los actos demandados en el proceso de la referencia, con base en los siguientes argumentos:

- Explicó que la Ley 100 de 1993 dispuso la incorporación de los servidores públicos al Sistema General de Seguridad Social, respetando los derechos adquiridos, no obstante, en el art. 36 de la norma en cita, estableció un régimen de transición para ser beneficiario del cual estableció como condiciones tener 40 o más años en el caso de los hombres o haber cumplido 15 años de servicios a la entrada en vigencia de la norma en cita (1 de abril de 1994).
- De igual manera, precisó que en el art. 140 de la Ley 100 de 1993 se estableció que el Gobierno Nacional debía expedir el régimen de los trabajadores públicos que desarrollen actividades de alto riesgo como aquellas que desarrollan los miembros del INPEC, sin desconocer los derechos adquiridos.
- Indicó que el régimen prestacional de los servidores del INPEC se reglamentaba en la Ley 32 de 1986 en cuyo artículo 92 se establecía que los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC podían gozar del derecho a la pensión cumplidos 20 años de servicios sin importar la edad, no obstante, tal norma fue derogada por el Decreto 2090 de 2003, en la cual se modificaron las condiciones para adquirir la pensión para estos servidores, no obstante, dicho decreto también se estableció un régimen de transición en su artículo 6.
- Para la aplicación del régimen de transición previsto en el art. 6 del Decreto 2090 de 2003<sup>2</sup>, para quienes desarrollan actividades de alto riesgo, se deben cumplir los siguientes requisitos: i) tener 500 semanas de cotización especial (en actividades de alto riesgo); ii) cumplir con el mínimo de semanas que exige la Ley 797 de 2003; y iii) cumplir con los requisitos del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.
- Aunque normas como en Acto Legislativo N° 01 de 2005 posibilitan la aplicación del régimen anterior, también exigen que se cubran las cotizaciones correspondientes y además, es necesario que se acrediten todos los requisitos señalados por la Ley 100 de 1993 para la aplicación del régimen de transición, como lo ha señalado el Consejo de Estado en providencias tales como la proferida el 28 de octubre de 2016.
- De acuerdo a lo anterior, reiteró que en este caso es claro que el demandado no cumple con los requisitos previstos en el régimen de transición señalado en la Ley 100 de 1993, los cuales, como lo expuso, también debía acreditar para tener derecho a la pensión, pues tenía 30 años de edad y 7 de servicios a la entrada en vigencia de la norma en comento y sólo cumplió 20 años de servicios el 16 de marzo de 2007, es decir, cuando ya estaba en vigencia el Decreto 2090 de 2003, por lo cual razonó que en este caso sí procedía la suspensión provisional de los actos demandados.
- Añadió que el decreto de la medida cautelar era necesario en este caso, por cuanto: i) el reconocimiento pensional se efectuó en forma ilegal y causa un detrimento económico a la Nación; ii) se evidenció la vulneración del

---

<sup>2</sup> Que posibilita la aplicación de lo dispuesto en la Ley 32 de 1986- régimen anterior.

régimen jurídico, según lo expuesto; iii) se evidencia una falsa motivación del acto administrativo atacado, pues al demandado no le asistía el derecho a la pensión reconocida y iv) se cumplen las demás condiciones legales para el decreto de la cautela solicitada.

- **Argumentos expuestos por el apoderado de la parte demandada frente al recurso interpuesto por la UGPP (documento en PDF “13 Descorre traslado recurso demandante”)**
  - Consideró que la entidad demandante no demostró el acaecimiento de un perjuicio irremediable, condición que la Ley impone para el decreto de una medida cautelar.
  - Expresó que el derecho pensional demandado, encuentra sustento en la Constitución Política y la UGPP no puede valerse de su condición de entidad que tiene a su cargo su reconocimiento, para desconocer derechos ciertos e irrenunciables, más cuando ellos fueron adquiridos de buena fe por el trabajador, previo su retiro de la administración pública y la acreditación de los requisitos legales para el disfrute de la pensión.
  - Por lo expuesto, solicitó negar el recurso interpuesto por el apoderado de la parte demandante.

### **CONSIDERACIONES**

- **Recursos procedentes contra el auto que niega la medida cautelar – modificación introducida con la Ley 2080 de 2021**

Teniendo en cuenta que el recurso de reposición contra el auto que negó la medida cautelar se presentó con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021, es menester remitirse a las normas que regulan la materia, con las modificaciones introducidas por la ley en comento.

Realizada esta precisión, se observa que el artículo 242 del C.P.A.C.A. establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 242. REPOSICIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> **El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario.** En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso<sup>3</sup>.”

Por otra parte, el art. 244 establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS.** <Artículo modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> **La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:**

**1. La apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición.** Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por

---

<sup>3</sup> Artículo modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, "por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción", publicada en el Diario Oficial No. 51.568 de 25 de enero de 2021. Consultar el régimen de vigencia y transición normativa contenido en el artículo 86.

una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto, si fuere susceptible de este recurso.

(...).

Y el art. 243 del C.P.A.C.A. modificado por el art. 62 de la Ley 2080 de 2021 prevé:

**“ARTÍCULO 62.** Modifíquese el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

(...)

**5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar. (...)**

Ahora bien, en el caso de estudio, se observa que el apoderado de la UGPP presentó recurso de reposición únicamente, frente al auto, mediante el cual, la Sala Unitaria decidió negar el decreto de la medida cautelar solicitada por la mencionada entidad, sin que mencionara que interpone el recurso de apelación como subsidiario, en esta medida, la Sala procederá a decidir si repone o no el auto recurrido.

Efectuadas las anteriores precisiones, en cuanto al trámite del recurso de reposición, se tiene que el art. 318 del C.G.P. establece:

**“ARTÍCULO 318. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDADES.** Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen.

*El recurso de reposición no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.*

*El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. **Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.***

*El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.*

*Los autos que dicten las salas de decisión no tienen reposición; podrá pedirse su aclaración o complementación, dentro del término de su ejecutoria.*

**PARÁGRAFO.** *Cuando el recurrente impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente, el juez deberá tramitar la impugnación por las reglas del recurso que resultare procedente, siempre que haya sido interpuesto oportunamente.”* (Destaca la Sala).

En este caso, el auto que negó la medida cautelar se notificó por estados electrónicos y por mensaje de datos a la dirección electrónica de la parte actora el 19 de abril de 2021 (Carpeta de archivos CUADERNO MEDIDA CAUTELAR - documentos en PDF “9. Estados 19-04-21” y “10. Notificación auto resuelve medida cautelar”).

Por lo anterior, los tres días para recurrir acorde a lo señalado en el art. 318 antes transcrito, vencían el 22 de abril de 2021. El 21 de abril de 2021, el apoderado de la UGPP presentó recurso de reposición contra el auto que negó las medidas cautelares solicitadas (Carpeta de archivos CUADERNO MEDIDA CAUTELAR - documento en PDF "11. Recurso reposición auto niega medida cautelar"), por lo cual se concluye que fue presentado dentro del término legal para el efecto.

Dilucidado lo referente al recurso procedente y a la oportunidad en su presentación, la Sala procede a resolver de fondo sobre el particular.

- **Decisión del recurso de reposición.**

En cuanto a las razones señaladas por el apoderado de la parte actora en el recurso de reposición presentado, es necesario precisar que existen dos posturas en torno a la aplicación de las normas que regulan el régimen de pensiones de las actividades de alto riesgo de los trabajadores del INPEC, así:

- Primera postura: el alcance del artículo 6 del Decreto 2090 de 2003, implica el cumplimiento de 500 semanas de cotización en actividades de alto riesgo y los requisitos del régimen de transición previstos en el art. 36 de la Ley 100 de 1993.
- Segunda postura: para ser beneficiario del régimen de transición previsto en el art. 6 del Decreto 2090 de 2003, la norma prevé el cumplimiento de 500 semanas de cotización en actividades de alto riesgo, sin que sea perentorio acreditar los requisitos señalados en el art. 36 de la Ley 100 de 1993, en virtud del principio de favorabilidad.

Ahora bien, las posturas en comento se sustentan de la siguiente manera:

• **Primera postura:**

Como ya se indicó en la providencia recurrida, el Decreto 2090 de 2003, estableció en su artículo 6 un "régimen de transición" para los trabajadores del INPEC, en el que se habla del cumplimiento de 500 semanas de cotización en actividades de alto riesgo y además se cita el art. 36 de la Ley 100 de 1993, norma que, como ya se conoce, prevé el cumplimiento de dos requisitos para ser beneficiario del régimen de transición en el Régimen General de Pensiones: edad (40 años en el caso de los hombres) o 15 años de servicios, caso en el cual se tiene derecho al reconocimiento de la pensión teniendo en cuenta la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión establecidos en el régimen anterior al que se encontraban afiliados.

Ahora bien, el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 fue reglamentado por el Decreto 1950 de 2005, estableció lo siguiente:

*"De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto-ley 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. **Con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, esto es, el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes de conformidad con el Decreto-ley 407 de 1994 en concordancia con el artículo 1º del Decreto 1835 de 1994.**"* (Negrillas del juzgado).

En la misma línea, el párrafo transitorio 5 del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 estableció lo siguiente, en su parte pertinente:

*“(…) **Parágrafo transitorio 5º.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, **a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes**” (Negrillas del juzgado).*

En lo que atañe a la interpretación de lo establecido en el artículo 1 del acto legislativo 01 de 2005 antes transcrito, es pertinente señalar que el Consejo de Estado, en sentencia de 28 de junio de 2012<sup>4</sup> enfatizó en que el régimen previsto en la ley 32 de 1986 es aplicable a los trabajadores del INPEC vinculados antes de la entrada en vigencia del decreto 2090 de 2003<sup>5</sup>, **siempre y cuando se hayan cubierto las cotizaciones correspondientes.**

Así las cosas, aquellos trabajadores del INPEC que se hubieran vinculado antes del 26 de julio de 2003 (fecha de entrada en vigencia del decreto 2090 de 2003), tenían derecho a disfrutar de una pensión de jubilación en los términos señalados en el artículo 96 de la ley 32 de 1986, siempre que acreditaran la realización de las cotizaciones respectivas.

En el marco de las normas indicadas, especialmente lo dispuesto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, podría interpretarse que la posibilidad de acogerse a las normas anteriores se restringe al cumplimiento del requisito de edad o tiempo de servicios a la entrada en vigencia de dicha norma, - 40 años en el caso de los hombres o 15 años de servicios cumplidos -. De lo contrario, no sería posible la aplicación del régimen previsto para los trabajadores del INPEC según lo normado en la ley 32 de 1986.

En torno a esta postura, se destaca que el Consejo de Estado en la sentencia del 28 de junio de 2012, señala que el acto legislativo 01 de 2005 tuvo como objetivo principal garantizar los derechos adquiridos de aquellas personas que para esa fecha acreditaban los requisitos pensionales contenidos en regímenes especiales vigentes hasta ese momento.

Al respecto, señala que dicho acto dispuso:

*“(…) En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.*

*Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.*

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION SEGUNDA - SUBSECCION B-Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ - Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil doce (2012) -

Radicación número: 66001-23-31-000-2009-00095-01(2114-11)- Actor: JORGE JAMES LOPEZ CASTILLO - Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL – CAJANAL.

<sup>5</sup> El artículo 11 del decreto 2090 de 2003, previó lo siguiente en relación con su vigencia: **“ARTÍCULO 11. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente decreto regirá a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en particular, el artículo 168 del Decreto 407 de 1994, los Decretos 1281, 1835, 1837 y el artículo 5o del Decreto 691 de 1994, el Decreto 1388 y el artículo 117 del Decreto 2150 de 1995 y el Decreto 1548 de 1998.”** El decreto fue publicado en el **Diario Oficial No. 45.262, de 28 de julio de 2003.** (Negrillas del Juzgado).

*Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones.*

*(...)*

***A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo.***

*(...)*

***Parágrafo transitorio 4o. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.***

*Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen”. (Negrillas del Juzgado).*

Indica que realizando un análisis sistemático de las normas que regulan la materia, se concluye **“el Acto Legislativo 01 de 2005 no mantiene el régimen especial de pensiones contenido en la Ley 32 de 1986 para todas aquellas personas que se hubieren vinculado al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional del INPEC, antes de la entrada en vigencia del Decreto 2090 ocurrida el 28 de julio de 2003, porque sólo se mantiene para quienes tenían un derecho adquirido a esa fecha, es decir, que hubieren “cubierto las cotizaciones correspondientes”.** (Negrillas propias).

Partiendo de lo anterior, se tendría que el régimen especial se mantendría para todos los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia vinculados antes del 28 de julio de 2003, implicaría mantener el régimen por 20 años a favor de personas que se hubieren vinculado un día antes de su entrada en vigencia a pesar de que no están dentro del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En tal sentido, señala el Consejo de Estado que no resultaría lógico que el régimen especial pueda mantenerse durante 20 años y el régimen de transición haya tenido vigencia hasta el 31 de julio de 2010 cuando, reitera, lo pretendido con el Acto Legislativo fue terminar con los regímenes especiales y de excepción y sólo mantuvo la transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 “para los trabajadores que estando en dicho régimen tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo”.

Las normas y jurisprudencia señaladas en precedencia, implican lo siguiente en torno al régimen de transición que se aplica a los servidores del INPEC que laboran en actividades de alto riesgo:

- El **decreto 2090 de 2003** estableció en su artículo 6, un régimen de transición según el cual, aquellos servidores que a la fecha de entrada en vigencia de la norma en comentario – 26 de julio de 2003 –, que hubieran cotizado 500 semanas<sup>6</sup>, tendrían derecho a acceder a una pensión, previo el cumplimiento del número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de

---

<sup>6</sup> 500 semanas equivaldrían a 10 años.

2003<sup>7</sup>, bajo las condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo, es decir, bajo la **ley 32 de 1986**.

- No obstante, en el párrafo del **decreto 2090 de 2003** también se precisó que para ejercer los derechos allí contenidos, cuando las personas estuvieran cubiertas por el régimen de transición, **debían cumplir los requisitos previstos en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 18 de la ley 797 de 2003**<sup>8</sup>.
- **El artículo 36 de la ley 100 de 1993**, estableció la posibilidad de acogerse a las normas del **régimen anterior** al que se encontraban afiliados, siempre que se cumpliera el requisito de edad o tiempo de servicios a la entrada en vigencia de dicha norma -35 años en el caso de las mujeres, 40 años en el caso de los hombres o 15 años de servicios cumplidos. En el caso de los trabajadores del INPEC, dicho régimen era el previsto en la **ley 32 de 1986**<sup>9</sup>.
- **El acto legislativo 01 de 2005** tuvo como objetivo principal garantizar los derechos adquiridos de aquellas personas que, para esa fecha, acreditaban los requisitos pensionales contenidos en regímenes especiales vigentes hasta ese momento.
- Teniendo en cuenta este objetivo, en su párrafo transitorio No. 5, previó que los miembros del INPEC eran destinatarios del régimen de alto riesgo previsto en el decreto 2090 de 2003 y precisó que los miembros de ese cuerpo que hubieran ingresado con anterioridad a la entrada en vigencia de dicho decreto, se les aplicaría lo dispuesto en la ley 32 de 1986 – régimen anterior -, aclarando que para ello debían haberse cubierto las cotizaciones correspondientes, lo cual implicaría cumplir los requisitos previstos en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, que contempla el régimen de transición en materia pensional, en cuanto a edad o tiempo de servicios.
- En esta medida, realizando una interpretación sistemática de las normas que regulan el tema, se concluiría que el acto legislativo 01 de 2005 no mantiene el régimen especial de pensiones previsto en la ley 32 de 1986 para todos aquellos miembros del INPEC vinculados antes de la entrada en vigencia del decreto 2090 de 2003, sino únicamente para aquellos que hubieran efectuado las cotizaciones correspondientes, es decir, las que prevé la norma especial – 500 semanas de cotización en actividades de alto riesgo – y adicionalmente las previstas en el artículo 36 de la ley 100 de 1993.
- Una interpretación diferente del acto legislativo en comento, implicaría la conservación de un régimen especial – el de los trabajadores del INPEC en los términos de la ley 32 de 1986 – por 20 años, cuando el objeto de dicho acto fue precisamente la terminación de los regímenes especiales, manteniendo solo la transición en los términos del artículo 36 de la ley 100

---

<sup>7</sup> **ARTÍCULO 9o.** El artículo 33 de la Ley 100 de 1993 quedará así: Artículo 33. Requisitos para obtener la Pensión de Vejez. Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones: 1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre. A partir del 1o. de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre. 2. **Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo.** A partir del 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1o. de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

<sup>8</sup> El artículo 18 de la Ley 797 de 2003, fue declarado inexecutable en sentencia C-1056 de 2003.

<sup>9</sup> Recuérdese que el decreto 407 de 1994 dispuso que los servidores vinculados a esa fecha se remitían a la Ley 32 de 1986.

de 1993.

En aplicación de la postura expuesta en precedencia, el señor Luis Eduardo Ipiales López no tendría derecho a la aplicación de lo previsto en el régimen de transición del Decreto 2090 de 2003, pues aunque acredita el requisito de tener 500 semanas de cotización en actividades de alto riesgo<sup>10</sup>, no cumple los requisitos señalados en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues nació el 8 de marzo de 1964<sup>11</sup> y tenía 8 años, 10 meses y 26 días<sup>12</sup> a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (1 de abril de 1994).

- **Segunda postura:**

La segunda postura es la que se sustentó en el auto recurrido, con fundamento en la sentencia del Consejo de Estado del del 23 de octubre de 2020<sup>13</sup>, respecto a las normas aplicables a los trabajadores del INPEC en materia pensional, en la que se privilegia una interpretación más beneficiosa de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 2090 de 2003.

En la sentencia en cita, el Consejo de Estado señala que, si bien en el art. 6 del Decreto 2090 se alude a los requisitos del régimen de transición previsto en el art. 36 de la Ley 100 de 1993, también es cierto que prevé la posibilidad de aplicar las normas del régimen anterior a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia

<sup>10</sup> Según se expuso en el auto recurrido, el señor López Ipiales acreditó los siguientes tiempos de servicios de cotización especial en actividades de alto riesgo: (carpeta de archivos "9 ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS/ CC 12980404 clasificación con nombre de archivo" – documento en PDF "57-Certificado de información laboral-Causante"):

PERIODOS DE VINCULACIÓN LABORAL						CARGO
DESDE			HASTA			
DIA	MES	AÑO	DIA	MES	AÑO	
16	03	1987	26	07	1995	DRAGONEANTE
27	06	1995	ACTIVO hasta el 8 de mayo de 2009- fecha del certificado. Por lo tanto, hasta el 28/07/03 serían 16 años.			DISTINGUIDO

<sup>11</sup> Carpeta de archivos "9 ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS/ CC 12980404 clasificación con nombre de archivo" – documento en PDF "42-Fotocopia del documento de identidad-Causante".

<sup>12</sup> Sumado el tiempo que laboró vinculado al INPEC y el que el demandado laboró en otras actividades, que se explican en el siguiente cuadro que también se aludió en el auto recurrido: (carpeta de archivos "9 ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS/ CC 12980404 clasificación con nombre de archivo" – documento en PDF "44-Certificado de información laboral-Causante"):

FECHA INICIAL	FECHA FINAL	CARGO	EMPLEADOR	TIEMPO LABORADO
14 de agosto de 1984	13 de febrero de 1985	Escribiente Inspección II	Secretaría de Gobierno Municipio de Pasto	6 meses
14 de febrero de 1985	4 de septiembre de 1985	Auxiliar de Inspección de Policía	Secretaría de Gobierno Municipio de Pasto	6 meses y 18 días
5 de noviembre de 1985	12 de agosto de 1986	Pagador auxiliar de la tesorería	Secretaría de Hacienda	9 meses y 7 días
13 de agosto de 1986	30 de agosto de 1986	Pagador general de la tesorería	Secretaría de Hacienda	17 días.

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B - Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ - Bogotá D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 47001-23-33-000-2017-00025-01(4414-17) - Actor: LEONEL COLMENARES SUÁREZ - Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES) - Asunto: Reconocimiento pensión de jubilación empleado Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) - Miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional - Ingreso base de liquidación (IBL) - FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA – LEY 1437 DE 2011.

adscritos al INPEC, contenido en la Ley 32 de 1986<sup>14</sup>, con la acreditación de 500 semanas de cotización en actividades catalogadas como de alto riesgo.

- El Consejo de Estado señala en la providencia en comentario, que resulta más gravoso y desproporcionado para el servidor público, exigir el cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicios establecidos en el Régimen General de Seguridad Social regulado por la Ley 100 de 1993 – 40 años de edad o 15 años de servicios a su entrada en vigencia (1 de abril de 1994) –, cuando en el régimen especial se prevé el cumplimiento de 500 semanas de cotización en actividades de alto riesgo para tener derecho a la aplicación de las normas del régimen anterior, siempre que se cumpla el requisito de tiempo de servicios previsto en la Ley 797 de 2003 para tener derecho a la pensión, es decir, un mínimo de 1000 semanas, precisando que este requisito debe cumplirse para ser beneficiario de la transición, es decir, la posibilidad de pensionarse conforme a las normas del régimen anterior.
- Cabe señalar que en la sentencia aludida, se cita una sentencia anterior proferida por el Consejo de Estado el 29 de julio de 2017<sup>15</sup>, en la que se indica lo siguiente en relación con la interpretación del art. 6 del Decreto 2090 de 2003<sup>16</sup>, veamos:

*“(…) De las pruebas documentales allegadas al expediente, se verifica por la Sala que el señor Roldón Sepúlveda es beneficiario del régimen de transición especial previsto en el artículo 6 del Decreto 2090 de 26 de julio de 2003, vigente a partir del 28 de julio del mismo año<sup>17</sup>, toda vez que para esta última fecha se encuentra probado que contaba con 15 años, 4 meses, y 20 días de servicio en actividades calificadas jurídicamente como de alto riesgo de acuerdo con las definiciones contenidas en el Decreto 1372 de 1966<sup>18</sup> y el Decreto 1835 de 1994. Esto es, acredita el requisito de las 500 semanas de cotización efectuada en actividades calificadas jurídicamente como de alto riesgo, hecho que es aceptado por la entidad demandada de acuerdo con el texto de la Resolución PAP 050305 de 27*

---

<sup>14</sup> En cuyo art. 96 se estipulaba la posibilidad de obtener la pensión con el cumplimiento de 20 años de servicios para los servidores en mención, sin tener en cuenta la edad

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B - MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS - Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017). Radicado: 080012333000201200082 01 - N° Interno: 0391-2014 Demandante: Gilberto Antonio Rondón Sepúlveda - Demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP - Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho – Ley 1437 de xx2011- Segunda instancia Tema: Pensión de vejez de empleado que prestó sus servicios en actividad de alto riesgo en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Régimen de transición previsto en el artículo 6 del Decreto 2090 de 2003.

<sup>16</sup> En esta oportunidad, se resolvió el caso de un trabajador que prestó sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, en el cargo de Controlador de Tránsito Aéreo Radar, por un tiempo superior a los 20 años, cargo y funciones que se encuentran amparados por un régimen pensional especial, por ser catalogada como actividad de alto riesgo, conforme lo señalado en el numeral 5 del artículo 2 del Decreto 2090 de 2003, en consecuencia, el régimen pensional que se aplica es el señalado en dicha norma.

<sup>17</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 45.262 de 28 de julio de 2003

<sup>18</sup> Artículo 1. Son radioperadores del Servicio Móvil Aeronáutico Categoría “R” y del Servicio Fijo, definidos en el Decreto 2418 de 1954, los funcionarios que operan los circuitos de radio que integran tales servicios, sea cual fuere la naturaleza de estos circuitos y la denominación de planta de los cargos o nomenclatura dentro de la organización del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, de la Empresa Colombiana de Aeródromos o del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Artículo 2. Son oficiales de meteorología los funcionarios calificados por el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil como idóneos para atender los requerimientos meteorológicos aeronáuticos, sea cual fuere la denominación de planta de los cargos o nomenclatura dentro de la organización del organismo meteorológico aeronáutico al cual pertenecen o del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Artículo 3. Son técnicos de radio y de electricidad, los funcionarios que desarrollen las actividades propias de su profesión con fines exclusivamente aeronáuticos, sea cual fuere la denominación de planta de los cargos o nomenclatura dentro de la organización del organismo aeronáutico al cual pertenecen o del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

de abril de 2011 en el que de manera expresa se indica que “el interesado cotizó especialmente más de 500 semanas<sup>19</sup>.”

De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 9<sup>o</sup> de la Ley 797 de 2003 “Para los efectos de las disposiciones contenidas en la presente ley, se entiende por semana cotizada el periodo de siete (7) días calendario...”. Luego entonces, para el 28 de julio de 2003 el actor contaba con 791,42 semanas cotizadas en actividades de alto riesgo.

El demandante ha estado vinculado a la entidad desde el 8 de noviembre de 1988 en los cargos de “Radio operador Aeronáutico Grado 08; Radio operador Aeronáutico Grado 10; Radio operador Aeronáutico Grado 12; Técnico Aeronáutico III Grado 12; Técnico Aeronáutico IV Grado 21; Controlador T. Instrumentos Grado 2 y Controlador T Radar Grado 25”. Los cargos de “Técnico Aeronáutico III grado 18, Técnico Aeronáutico IV grado 21” pertenecen al cuerpo aeronáutico de acuerdo con el Decreto 248 de 1994<sup>21</sup>.

**Sin embargo, para la parte demandada el señor Gilberto Rondón no es beneficiario del régimen especial de transición previsto en el artículo 6 del Decreto 2090 de 2003 por cuanto “el legislador estableció como requisito esencial para poder gozar el régimen de transición establecido en el Artículo 6 del Decreto 2090 de 2003, que la persona cumpla con los requisitos especiales establecidos en la misma norma (es decir 500 semanas de cotización especial), y que adicionalmente cumpla con los requisitos contemplados en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003”.**

**En criterio de la Sala, entender a partir de la literalidad de la norma que el régimen especial de transición en pensiones de alto riesgo señalado en el artículo 6 del Decreto 2090 de 2003, además del requisito de las 500 semanas de cotización especial, exige para el caso del demandante el cumplimiento adicional de los requisitos previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, resulta desproporcionado y más gravoso, pues el señor Gilberto Antonio Rondón Sepúlveda cumple con el requisito especial de las 500 semanas, y aspira a un reconocimiento pensional bajo las condiciones establecidas en el artículo 6<sup>o</sup> del Decreto 1835 de 1994.**

Acogiendo en esta oportunidad el criterio interpretativo ya expresado en asuntos similares al presente, debe señalar la Sala que las exigencias adicionales a las que se refiere el párrafo del artículo 6 del Decreto 2090 de 2003 colocan en una situación desventajosa, en virtud del tránsito legislativo, al demandante que se encontraba próximo a cumplir los requisitos para obtener la pensión de vejez en las condiciones previstas en el artículo 6 del Decreto 1835 de 1994.

**La finalidad de un régimen de transición consiste en que el legislador establezca un sistema de protección para que los cambios producidos por un tránsito legislativo no afecten a quienes, si bien no han adquirido el derecho a la pensión por no haber cumplido los requisitos para ello, tienen una expectativa legítima de adquirir ese derecho.**

“Los regímenes de transición, en consecuencia, (i) recaen sobre expectativas legítimas de los asociados y no sobre derechos adquiridos; (ii) su fundamento es el de salvaguardar las aspiraciones de quienes están cerca de acceder a un derecho específico de conformidad con el régimen anterior y (iii) su propósito es el de evitar que la subrogación, derogación o modificación del régimen anterior, impacte excesivamente las aspiraciones válidas de los asociados,

---

<sup>19</sup> Folio 8

<sup>20</sup> Que modifica el artículo 33 de la Ley 100 de 1993

<sup>21</sup> Folios 452 a 460

especialmente si existe la posibilidad de minimizar esa incidencia y de armonizar las expectativas ciudadanas y los cambios legislativos a través de un régimen de transición”<sup>22</sup>

**La norma en mención exige a los beneficiarios del régimen de transición en ella establecido cumplir, además de los requisitos especiales, los previstos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Al respecto, como quiera que la disposición jurídica establece requisitos para la transición de un régimen pensional especial y a su vez requisitos para ser beneficiario del régimen de transición general, la interpretación que más favorece al demandante es la que permite, ante dos normas concurrentes, la aplicación preferente de la regla de transición que le posibilite el reconocimiento de su pensión especial de vejez.**

Sobre la aplicación del principio de favorabilidad en la interpretación de las normas en materia laboral, la Corte Constitucional a partir del artículo 53 de la Constitución Política ha sostenido que “...so pretexto de interpretar el alcance de las normas jurídicas, no le es dable a los jueces desconocer las garantías laborales reconocidas a los trabajadores por la Constitución Política y las leyes. De igual forma, las autoridades judiciales tampoco se encuentran en posibilidad de actuar en contra de los principios superiores como son, entre otros, los de igualdad de trato y favorabilidad”<sup>23</sup>. En este sentido, “puede afirmarse que el Estatuto Superior se ha preocupado por garantizar un mínimo de derechos a los trabajadores, los cuales no pueden ser ignorados, disminuidos o transgredidos por las autoridades públicas y, en particular, por los jueces y magistrados de la República en su función constitucional de aplicar y valorar el alcance de la ley”<sup>24</sup>.

**Es en virtud del principio en comento que en el caso particular la favorabilidad opera frente a la situación del señor Gilberto Rondón Sepúlveda, a quien, por haber cumplido 500 semanas cotizadas en actividades de alto riesgo a la fecha de entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003, el inciso primero del artículo 6 de esta normatividad permite su reconocimiento pensional en las condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo.**

De otra parte, y respecto del requisito previsto en el mencionado inciso primero del artículo 6 del Decreto 2090 de 2003 sobre la cotización especial cuando menos de 500 semanas, la Corte Constitucional en sentencia C-663 de 2007 declaró la exequibilidad condicionada de dicho artículo, acogiendo 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 cotizaciones 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”. Y, frente a la coexistencia del régimen de transición previsto en el Decreto 2090 de 2003 y el que establece la Ley 100 de 1993 señaló que “El régimen de transición previsto en el Decreto 2090 de 2003..resulta ser un régimen de transición distinto al de la Ley 100 de 1993, lo cual plantea cuestiones atinentes a la aplicación del régimen más favorable al trabajador...En ese orden de ideas, en el hipotético caso en que en una situación concreta un trabajador se vea amparado por ambos regímenes de transición, el de la Ley 100 y el del Decreto 2090 de 2003-, lo cierto es que al existir dos normas vigentes y aplicables para una misma situación, debe prevalecer a la luz de la Constitución aquel régimen que resulte más favorable y benéfico para el trabajador involucrado, por tratarse de disposiciones pensionales”.

---

<sup>22</sup> Sentencia C-663 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>23</sup> Sentencia T-831 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>24</sup> Sentencia T- 545 de 2004 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet

**Luego entonces, por ser más favorable frente a las expectativas pensionales del demandante quien estaba próximo a cumplir con los requisitos para acceder al derecho en las condiciones descritas en el Decreto 1835 de 1994, y en virtud del principio de inescindibilidad de la norma frente a una disposición en la que se fijan requisitos de un régimen de transición de naturaleza especial y a la vez los previstos en el régimen de transición dispuesto en la Ley 100 de 1993, para la Sala la fuente que debe aplicarse en el caso particular es el inciso primero del artículo 6 del Decreto 2090 de 2003, y entender que el actor es beneficiario del régimen especial de transición por haber acreditado 500 semanas de cotización en actividades de alto riesgo al 28 de julio de 2003, fecha de entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003<sup>25</sup>.**

La Sala debe precisar que la hermenéutica del inciso primero del artículo 6 del Decreto 2090 de 2003 en el que se fijan los requisitos o condiciones del régimen de transición especial para actividades de alto riesgo, permite señalar: i) que son beneficiarios del régimen de transición especial quienes a 28 de julio de 2003, fecha de entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003<sup>26</sup>, hubieren cotizado cuando menos 500 semanas en cualquier actividad que haya sido calificada jurídicamente como de alto riesgo; ii) **estas personas deben cumplir con “el número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión”, esto es, un mínimo de 1000 semanas, como lo establece el numeral 2 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003.** Este mínimo de 1000 semanas de cotización debe entenderse como requisito necesario para ser beneficiario de la transición y no como un requisito para acceder al derecho pensional; iii) una vez cumplido el número mínimo de mil semanas de cotización, tendrán el derecho a que la pensión les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo, que para el caso de los servidores públicos es el Decreto 1835 de 1994, artículo 6º.

Esta regla de interpretación, que se sustenta en los argumentos expresados, se aparta de la tesis que en anterior oportunidad acogió la Sala en sentencia de doce (12) de junio de dos mil catorce (2014) en la que se dijo que “...el Decreto 2090 de 2003 al establecer el régimen de transición especial de las actividades de alto riesgo permite a los beneficiarios acceder a la pensión de vejez en las condiciones dispuestas en el régimen anterior excepto en lo que tiene que ver con el tiempo de servicio, dado que la especialidad del régimen exige la acreditación del mínimo de semanas de cotización dispuesto en la Ley 100 de 1993, que es más exigente que el dispuesto en las Leyes anteriores, dado que pasó de 20 años a 1050 semanas en 2005 y 25 adicionales por año desde el 2006 hasta llegar a 1300 en 2015”<sup>27</sup>. En fecha posterior, en sentencia de 22 de abril de 2015, la Subsección A, al aplicar el régimen de transición previsto en el inciso primero del artículo 6 del Decreto 2090 de 2003, se refirió a la exigencia en el cumplimiento del número mínimo de semanas requerido por la Ley 797 de 2003, como el equivalente al previsto en el artículo 9 de la citada Ley 797, esto es, 1000 semanas<sup>28</sup>. Por esta razón la Sala en esta oportunidad precisa la regla hermenéutica del inciso primero del artículo 6 del Decreto 2090 de 2003 en los términos ya señalados.”

---

<sup>25</sup> Véanse entre otras, sentencia de 12 de junio de 2014 número interno: 3287-2013, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez y sentencia de 22 de abril de 2015 número interno: 2555-13, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>26</sup> Publicación en el Diario Oficial 45.262

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Referencia: Expediente No. 050012331000201200100-01 No. Interno: 3287-2013 Actor: Jaime Alberto Villamil Castro M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez

<sup>28</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Expediente No. 250002325000201100807-01 No. Interno: 2555-2013 Actor: Fernando Sandoval Cabrera M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren

- Se destaca que, en relación con la aplicación de los principios de favorabilidad e *in dubio pro operario*, el Consejo de Estado en sentencias tales como la proferida el 16 de noviembre de 2017<sup>29</sup>, ha indicado que las autoridades judiciales deben optar por la interpretación más favorable a los intereses del trabajador, de acuerdo con el artículo 53 superior y conforme los principios ya señalados, veamos:

*“(...) 3.1. Los principios de favorabilidad laboral e in dubio pro operario<sup>30</sup> son mandatos constitucionales reconocidos en el artículo 53 constitucional, conforme al cual, el juez laboral debe interpretar el estatuto del trabajo teniendo en cuenta la “(...) situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho”.<sup>31</sup> En otras palabras, no importa cuál sea la fuente formal del derecho, pues en su aplicación e interpretación, siempre se ha de preferir la situación o el estado de cosas más favorable a los trabajadores. Ocurre así con la jurisprudencia o con la ley, por ejemplo, cuando hay varios enunciados normativos que regulan una misma situación jurídica (favorabilidad) o cuando respecto de un mismo texto legal existen distintas interpretaciones (in dubio pro operario); casos en los cuales le corresponde al operador jurídico aplicar el más favorable al trabajador.<sup>32</sup> Tales mandatos constitucionales se reflejan en el ámbito legal, pues el Código Sustantivo del Trabajo (artículo 21) los reconoce como principios generales aplicables a toda “norma vigente del trabajo”.<sup>33</sup> (...)”* (Negrillas en el original).

- De acuerdo a lo expuesto en las sentencias del Consejo de Estado en cita, la norma en comento habilita dos posibilidades interpretativas: i) acreditación de 500 semanas en actividades de alto riesgo al 28 de julio de 2003 y adicionalmente, los requisitos previstos en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y ii) entender que sólo se exige la acreditación de 500 semanas de cotización en actividades de alto riesgo al 28 de julio de 2003,<sup>34</sup> y el cumplimiento del número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión, esto es, 1000 semanas, como lo establece el numeral 2 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003, entendiendo que este requisito es necesario para ser beneficiario de la transición y no para acceder al derecho pensional.

De acuerdo a la segunda postura, en el caso del señor Luis Eduardo López Ipiales, sería beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 6 del

<sup>29</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A - Consejero Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ - Bogotá, D. C., dieciséis (16) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) - Radicación número: 11001-03-25-000-2008-00127-00(2741-08) Actor: INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (ISS) - Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

<sup>30</sup> El principio in dubio pro operario también ha sido llamado “favorabilidad en sentido amplio”. Al respecto ver: Corte Constitucional, sentencias T-832A de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); T-730 de 2014 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez); T-569 de 2015 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), entre otras, en las que la Corte diferenció y definió el alcance de los principios de favorabilidad e in dubio pro operario.

<sup>31</sup> Constitución Política, Artículo 53

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-168 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz). En esta sentencia se dijo: “De conformidad con este mandato, cuando una misma situación jurídica se halla regulada en distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, etc.), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas escoger aquella que resulte más beneficiosa o favorezca al trabajador. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones; la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador”.

<sup>33</sup> Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 21 «En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad»

<sup>34</sup> Fecha de publicación del Decreto 2090 de 2003 en el diario oficial - DIARIO OFICIAL. CXXXIX. N. 45262. 28, JULIO, 2003. PAG. 18.

Decreto 2090 de 2003 por cuanto acreditó más de 500 semanas de cotización al 28 de julio de 2003 – fecha de su entrada en vigencia -, pues comenzó a laborar en el INPEC desde el 16 de marzo de 1987 en forma ininterrumpida al menos hasta el 8 de mayo de 2009.

Se aclara que, de acuerdo a este criterio interpretativo, el art. 6 del Decreto 2090 de 2003 también exige el cumplimiento del número mínimo de semanas exigido en la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión, esta les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores, en el caso del demandado, la Ley 32 de 1986.

Al efecto, se tiene que el art. 9 de la Ley 797 de 2003 prevé:

***“(…) ARTÍCULO 9o. El artículo 33 de la Ley 100 de 1993 quedará así:***

*Artículo 33. Requisitos para obtener la Pensión de Vejez. Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:*

*1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre.*

*A partir del 1o. de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.*

***2. Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo.***

***A partir del 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1o. de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.***

*(…).*

De acuerdo a la norma en cita, se exige el cumplimiento de 1000 semanas para acceder a la pensión en cualquier tiempo, las cuales se incrementan a partir de 2005 en 50 semanas y en 25 semanas anualmente hasta llegar a 1300 semanas en el año 2015.

Ahora bien, en el caso del señor López Ipiales, se tiene debía cumplir 1050 semanas de cotización, - en tanto a 1 de enero de 2005 no cumplía aún las 1000 semanas de cotización que se indican en el artículo en mención – para tener derecho a la aplicación de las normas anteriores para obtener la pensión, de acuerdo a lo previsto en el régimen de transición del art. 6 del Decreto 2090 de 2003.

Tal requisito lo cumplió el 5 de mayo de 2006<sup>35</sup>, es decir, en esa fecha se habilitaba la aplicación de las normas del régimen anterior, es decir, lo previsto en la Ley 32 de 1986 que preveía el cumplimiento de 20 años de servicios para tener derecho a la pensión para los trabajadores que se desempeñaban en actividades de alto riesgo sin atender a la edad.

Como este requisito se cumplía en el caso del demandado, sí tendría derecho a la pensión, de acuerdo a este criterio interpretativo.

Así las cosas, ante la existencia de dos criterios de interpretación y la ausencia de sentencia de unificación sobre el tema, la Sala estima que en este caso no es dable la suspensión de los actos acusados, en tanto no está claro el cumplimiento

---

<sup>35</sup> Fecha en la cual acreditó 1050 semanas de cotización, contabilizando el tiempo que laboró en el INPEC y en otras actividades fuera de dicha entidad, pues la Ley 797 de 2003 no establece que el tiempo de cotización sea en actividades de alto riesgo.

del requisito de “fumus boni iuris” necesario para decretar la medida cautelar. Acerca de este principio, el Consejo de Estado ha dicho:

*“La apariencia de buen derecho o «fumus boni iuris», es un principio o criterio desarrollado por el derecho comunitario europeo, **el cual tiene por objeto verificar que quien solicita una medida cautelar, goce de la probabilidad razonable de que prospere su causa, esto con el objetivo, de que no sean decretadas medidas cautelares propuestas por la parte que sostiene una posición manifiestamente injusta o sin fundamento legal suficiente, de conformidad al principio general del derecho según el cual, «la necesidad del proceso para obtener la razón no debe convertirse en un daño para quien tiene la razón».** Para determinar si la solicitud de cautela tiene apariencia de buen derecho, el juez de lo contencioso administrativo debe realizar un análisis anticipado de los argumentos expuestos por las partes al momento de decidir sobre la procedencia de esta. Dicha valoración no constituye prejuzgamiento, esto en atención a que, es posible que el proceso se encuentre en una etapa inicial, y que por tanto, no se haya hecho efectivo el derecho de defensa del demandado, o no se haya surtido la etapa probatoria o de alegaciones.*

Lo anterior, toda vez que, las dos posturas son razonables. En esta medida, la Sala reitera la postura contenida en el auto que negó el decreto de la medida cautelar solicitada por la UGPP y no repondrá lo señalado en el auto recurrido, por todo lo expuesto en precedencia.

Itera la Sala que esta decisión no implica prejuzgamiento, la decisión de confirmar el auto recurrido obedece a la existencia de las dos posturas explicadas en los términos antes referidos, sin perjuicio de que, al momento de proferir sentencia, se decante por la aplicación de alguna de ellas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, en Sala Unitaria de Decisión,

## RESUELVE

**PRIMERO.- NO REPONER** el auto calendado al 16 de abril de 2021, en virtud del cual se negó la concesión de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada con la demanda por la UGPP, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** En firme esta providencia, Secretaría dará cuenta del proceso para continuar con el trámite en la etapa subsiguiente.

**TERCERO.-** Notifíquese de la presente providencia por inserción en estados electrónicos de conformidad con el art. 201 del C.P.A.C.A. y por mensaje dirigido al correo electrónico de las partes y de acuerdo a lo señalado en los artículos 50<sup>36</sup> y 52<sup>37</sup> de la Ley 2080 de 2021.

<sup>36</sup> **Artículo 50.** Modifíquese el inciso tercero del artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: Las notificaciones por estado se fijarán virtualmente con inserción de la providencia, y no será necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva, y se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales.

<sup>37</sup> **Artículo 52.** Modifíquese el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: Artículo 205. Notificación por medios electrónicos. La notificación electrónica de las providencias se someterá a las siguientes reglas: 1. La providencia a ser notificada se remitirá por el Secretario al canal digital registrado y para su envío se deberán utilizar los mecanismos que garanticen la autenticidad e integridad del mensaje. 2. La notificación de la providencia se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación. Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se

Para los anteriores efectos, los canales digitales de los sujetos procesales son los siguientes:

**Parte demandante UGPP:** [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co);  
[jmoralesa@ugpp.gov.co](mailto:jmoralesa@ugpp.gov.co); [hrojas@ugpp.gov.co](mailto:hrojas@ugpp.gov.co); [lsalgado@ugpp.gov.co](mailto:lsalgado@ugpp.gov.co)

**Apoderado parte demandante - UGPP, Dr. Alejandro Regalado Martínez:**  
[alejo0584@hotmail.com](mailto:alejo0584@hotmail.com)

**Demandado – Luis Eduardo Ipiates López y su apoderado - Edgar Fernando Peña Angulo -** [edgarfdo2010@hotmail.com](mailto:edgarfdo2010@hotmail.com); [le.ipiales@gmail.com](mailto:le.ipiales@gmail.com)

**Ministerio Público:** [ipestrada@procuraduria.gov.co](mailto:ipestrada@procuraduria.gov.co)

**Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado:**  
[procesosnacionales@defensajuridica.gov.co](mailto:procesosnacionales@defensajuridica.gov.co)

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY  
MAGISTRADA**

P/LA

Firmado Por:

SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY  
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: a57566010a264b63d8141681ee33e85759f14ba9fc3846b0fdff790a0c05626e  
Documento generado en 24/05/2021 09:14:27 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

---

pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El Secretario hará constar este hecho en el expediente. De las notificaciones realizadas electrónicamente se conservarán los registros para consulta permanente en línea por cualquier interesado.