

*República de Colombia*  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**

**MAGISTRADO PONENTE Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

Ibagué, veintiocho (28) de abril de dos mil veintidós (2022)

Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: No. 73001-23-33-000-2019-00500-00  
Demandante: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP  
Demandados: ORLANDO SUAREZ GARCÍA Y ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
Asunto: Sentencia de primera instancia

La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL obrando a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, promovió demanda contra el señor ORLANDO SUAREZ GARCÍA y la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, con el fin que se hagan las siguientes:

**I. DECLARACIONES Y CONDENAS<sup>1</sup>**

**I.1.** Declarar la nulidad de la Resolución No. RDP 020071 del 26 de junio de 2014 expedida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP, mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una pensión de vejez al señor Orlando Suarez García, efectiva a partir del 1 de septiembre de 2013, pero con efectos una vez se demuestre el retiro definitivo del servicio.

**I.2.** Que se declare que al señor Orlando Suarez García no le asiste el derecho al reconocimiento de una pensión de vejez en aplicación del régimen especial aplicable a los funcionarios del INPEC, por no ser beneficiario del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

**I.3.** Que se declare que el demandado para la fecha de reconocimiento de la prestación no estaba afiliado a CAJANAL y por ende a la UGPP, toda vez que dicha caja de previsión efectuó traslado masivo de sus afiliados al ISS, por ello carece la UGPP de competencia para reconocer cualquier prestación pensional.

**I.4.** Declarar que el ISS hoy Colpensiones fue la última administradora en recibir cotizaciones.

---

<sup>1</sup> Folio 299 Cuaderno principal.

**I.5.** Que como consecuencia de lo anterior se ordene la cesación de todos los efectos jurídicos de la Resolución No. RDP 020071 del 26 de junio de 2014, por medio de la cual se reconoció y ordenó el pago de una pensión mensual vitalicia de vejez a favor del demandado.

## **II. HECHOS**

Como sustento fáctico relevante, la parte accionante indicó<sup>2</sup>:

**II.1.** Que el señor Orlando Suarez García solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de una pensión de vejez en aplicación del régimen especial, acreditando haber nacido el 17 de enero de 1964, y estar laborando en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC desde el 1 de agosto de 1986 a la fecha, desempeñando actualmente el cargo de DISTINGUIDO Código 4112.

**II.2.** Que el demandado ha hecho aportes a pensión a las siguientes entidades de previsión: Cajanal entre el 1º de agosto de 1986 y el 30 de junio de 2009, al ISS desde el 1 de julio de 2009 al 30 de septiembre de 2012 y a Colpensiones desde el 1º de octubre de 2012 hasta la fecha.

**II.3.** Que la UGPP mediante resolución No. RDP 020071 del 26 de junio de 2014, reconoció y ordenó el pago de la pensión de vejez en favor del señor ORLANDO SUAREZ GARCÍA, de conformidad con el régimen especial del INPEC, liquidando la prestación con el 75% de los salarios devengados entre el 1 de septiembre de 2012 y el 30 de agosto de 2013, en cuantía de \$1.513.011, efectiva a partir del 1 de septiembre de 2013, pero con efectos fiscales una vez demuestre el retiro definitivo del servicio.

## **III. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN<sup>3</sup>**

La entidad demandante citó como normas vulneradas con la expedición del acto administrativo atacado los artículos 1, 2, 6, 121, 122 y 209 de la Constitución Política, 12, 34 y 36 de la Ley 100 de 1993, 7 del Decreto 929 de 1976, 45 del Decreto 1045 de 1968, 40 del Decreto 720 de 1978, 168 del Decreto 407 de 1994, 14 del Decreto 1848 de 1969, 3 y 4 del Decreto 2196 de 2009 y 6º del Decreto 2090 de 2003.

Como concepto de violación precisó:

*“Es del caso destacar, que tal entidad erradamente asumió que el demandado se encontraba cobijado por el régimen especial de la Ley 32 de 1986, que en su artículo 96, regulaba la pensión de jubilación para los trabajadores del INPEC en materia pensional...”*

*En efecto el decreto prenombrado establecía que los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que a la fecha de entrada en vigencia de dicho precepto (21 de febrero de 1994) que se encontrarán prestando sus servicios*

---

<sup>2</sup> Ver folios 299 vto. y 300 cuaderno principal.

<sup>3</sup> Ver folios 300-306 del expediente.

*al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación en los términos establecidos en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986.*

*Sin embargo, dicha norma fue derogada expresamente por el Decreto 2090 de 2003... mediante el cual se definieron 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...*

*De igual forma, el Decreto 2090 de 2003 definió las actividades de alto riesgo y estableció las condiciones que deberían acreditarse para acceder a la pensión especial de dichas labores, entre estas las de los funcionarios del INPEC...*

*De lo anterior, es claro que los funcionarios que desempeñaban actividades de alto riesgo, a quienes por efecto de la transición se les mantendrían las condiciones anteriores reguladas en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986, debían acreditar para el 28 de julio de 2003, los correspondientes aportes de cotización en la actividad de alto riesgo de mínimo 500 semanas y estar en régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Condiciones que le permiten al cumplir el mínimo de semanas cotizadas exigidas por la Ley 797 de 2003, el reconocimiento de una pensión de vejez en las condiciones establecidas en las normas anteriores reguladoras de las actividades de alto riesgo.*

*A partir de la lectura de las normas precedentes, para el caso del señor ORLANDO SUAREZ GARCÍA tendríamos que cumplió con el mínimo de semanas requeridas en el Decreto 2090 de 2003, teniendo en cuenta que su ingreso al INPEC fue el 1 de agosto de 1986; sin embargo, el mencionado decreto exige adicional y concurrentemente que el aspirante a la pensión se encuentre dentro del régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.*

*(...)*

*En tal sentido, tal como se encuentra acreditado en el expediente prestacional el señor ORLANDO SUAREZ GARCÍA al momento de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (1 de abril de 1994), el pensionado tenía la edad de 30 años y un tiempo de servicio de alrededor de 7 años, 4 meses, por lo que no cumplió los requisitos para ser cobijado por el régimen de transición, y dado que no cumple esta condición no podía haber adquirido su pensión de vejez en términos de la Ley 32 de 1986.”*

#### **IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Dentro del término de traslado contemplado en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011, los demandados contestaron la demanda así:

##### **IV.1. COLPENSIONES<sup>4</sup>**

A través de apoderado judicial indicó:

*“Por el reconocimiento que se le fue otorgado a la demandada por la resolución descrita y el estudio que realizó la misma UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA*

---

<sup>4</sup> Ver folios 253-257 del expediente

*PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP para la realización de este acto se debe de entender que se hizo acreedora de pagar dicho reconocimiento pensional citado previamente, por cuanto no le es otorgable a COLPENSIONES el deber de sufragar dicha pensión esto se encuentra con fundamento en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986 citado, en vista de que según la resolución expuesta por la UGPP se cumplía con estas condiciones para adquirir la pensión.*

*Por otra parte, es pertinente hacer alusión al principio de progresividad y no regresividad en materia laboral (...) por ende, toda ley que sea creada debe ir en pro de las mejoras de sus principios mínimos fundamentales, por lo cual la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP, al intentar quitar el reconocimiento pensional que ellos mismos reconocieron están instigando a fomentar una regresividad de los derechos adquiridos por un pensionado.*

*(...)*

*En el caso de que la UGPP tenga la razón, es decir, que el actor no debía pensionarse bajo la égida de la Ley 32 de 1986, por cuanto no accedía al régimen de transición que estipulaba el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, aplicable por remisión del Decreto 2090 de 2003 en su artículo 6, para que le fuera aplicada este régimen, deberá aplicarse el decreto ya mencionado.*

*Ahora bien, de conformidad con el artículo 4 del decreto 2090 de 2003 los dos requisitos que se solicitan para acceder al beneficio pensional es 1) Tener 55 años de edad y 2) tener el número mínimo de semanas establecidas en la ley 100 de 1993, modificada por la ley 797 de 2003 (1.300 semanas), analizado el caso en concreto del señor ORLANDO SUAREZ GARCÍA el mismo no acredita ante COLPENSIONES el mínimo de semanas, y la edad fue adquirida el 17 de enero de 2019, es decir en esa fecha es que se debió hacer el análisis de su estatus pensional y no en el 2014.*

*Por estas razones, mi mandante continúa con la imposibilidad de otorgar la pensión al codemandado, pues no cumpliría los requisitos de la norma que se señaló en precedencia.”*

#### **IV.2. ORLANDO SUAREZ GARCÍA<sup>5</sup>**

*“La U.G.P.P. desconoce que el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993, desapareció el 31 de diciembre de 2024, PERO EL RT PREVISTO EN EL DECRETO 2090 DE 2003, SIGUE VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2024, (Decreto 2655 de 2014 prorrogó el régimen de ALTO RIESGO HASTA EL 2024 PERO NO DEROGÓ EL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 2090 DE 2003).*

*Así lo estableció el ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005, parágrafo transitorio cuarto.  
(...)*

*Pero, para despejar claramente el yerro en el que incurre la UGPP, es preciso señalar que el RT previsto para quienes desarrollan actividades de alto riesgo, es el previsto en el artículo 6° del Decreto 2090 de 2003 QUE SIGUE VIGENTE HASTA EL AÑO 2004, según el Decreto 2655 de 2014, y NO el previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, ya desaparecido.*

---

<sup>5</sup> Ver folios 263-267 del expediente

(...)

*La UGPP interpreta erradamente el régimen de transición previsto en el Decreto 2090 de 2003, pues este solo establece un mínimo de 500 semanas, régimen que aún sigue vigente, mientras que el previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 ya desapareció, PARA AQUELLAS PENSIONES RECONOCIDAS CON POSTERIORIDAD AL AÑO 2014.*

*Pero se aclara que este RT solo se aplica a todos aquellos funcionarios que ingresaron a la Institución DESPUÉS DEL 28 DE JULIO DE 2003, pues así lo ordenó el acto legislativo 01 de 2005 y el Decreto 1950 del 13 de junio de 2005. Los que ingresaron antes se les aplica la Ley 32 de 1986.*

*En todo caso al accionante se le aplica la Ley 32 de 1986.”*

## V. TRAMITE PROCESAL

El libelo introductorio fue admitido a través de auto adiado el 29 de enero de 2019 (Fol. 200); luego de vencido el término de traslado para la contestación de la demanda, la parte demandante presentó reforma a la demanda que fue admitida con providencia del 27 de enero de 2021; posteriormente mediante providencia del 19 de abril de 2021 se despacharon desfavorablemente las excepciones previas promovidas por los demandados (Fol. 334-340). Ejecutoriada la anterior decisión, a través de proveído fechado 3 de mayo de 2021, al advertir que no había pruebas por practicar y que las allegadas eran suficientes para proferir sentencia, se prescindió de la audiencia inicial, se adelantó la fijación del litigio y se ordenó a las partes la presentación por escrito de los alegatos de conclusión, derecho del que hizo uso el demandado Orlando Suarez García (Fol. 345-346), Colpensiones (Fol. 348-349), y la UGPP (Fol. 351-353).

Así las cosas, al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, la Sala procede a decidir la controversia conforme a las siguientes:

## VI. CONSIDERACIONES

### VI.1 Competencia

Es competente esta Corporación para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como en lo dispuesto en los artículos 152 numeral 2º<sup>6</sup> y 156 numeral 3º *ibídem*.

### VI.2. Problema jurídico a resolver

Conforme lo determinado en la fijación del litigio, corresponde a la Sala establecer cuál es el régimen pensional que cobija la prestación pensional del señor Orlando Suarez García, esto es, si la Ley 32 de 1986 y el Decreto 407 de 1994 o la Ley 100 de 1993. Así mismo se deberá determinar si es competente la UGPP para continuar cancelando la

---

<sup>6</sup> Sin la modificación de la Ley 2080 de 2021, como quiera que el sub lite inició el trámite antes de la entrada en vigencia de tal normatividad.

pensión vitalicia de vejez reconocida al señor ORLANDO SUAREZ GARCÍA mediante Resolución RDP 020071 del 26 de junio de 2014; o si por el contrario la competente para adelantar dicho reconocimiento y pago es la Administradora Colombiana de Pensiones; es decir se establecerá si el acto administrativo acusado, contenido en la Resolución No. RDP 020071 del 26 de junio de 2014, se encuentra o no ajustado a derecho.

### **VI.3. Hechos probados**

De acuerdo con el acervo probatorio aportado en debida forma por partes, se encuentran acreditados los siguientes hechos:

- Que el señor Orlando Suárez García nació el 17 de enero 1964 (Folio 108 y 110).
- Que presta sus servicios al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC desde el 1 de agosto de 1986 siendo el último cargo desempeñado el de Distinguido Código 412 Grado 12 (Fols. 133 vto. - 268 vto.).
- Que el 29 de abril de 2014 el señor Orlando Suarez García presentó solicitud de reconocimiento y pago de una pensión de vejez ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP (Fol. 104-106).
- Que la anterior petición fue resuelta por la UGPP a través de la Resolución RDP 020071 del 26 de junio de 2014, por medio de la cual le reconoció una pensión de vejez en cuantía de \$1.513.011, efectiva a partir del 1 de septiembre de 2013, pero con efectos fiscales una vez demuestre el retiro definitivo del servicio (Fol. 111-112).
- Que el señor Orlando Suarez García realizó cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones así:
  - Desde el 1 de agosto de 1986 hasta el 30 de junio de 2009 en Cajanal.
  - Desde el 1 de julio de 2009 hasta el 30 de septiembre de 2012 al ISS.
  - Desde el 1 de octubre de 2012 y hasta la fecha a Colpensiones

### **VI.4. Régimen pensional aplicable al personal del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria nacional.**

A través de la Ley 32 de 3 de febrero de 1986, el Congreso de la República adoptó el estatuto orgánico del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria nacional, determinando en su artículo 96, los requisitos para el reconocimiento de la pensión de jubilación en los siguientes términos:

*“Artículo 96. Pensión de jubilación. Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación al cumplir veinte (20) años de servicio, continuos o discontinuos al servicio de la Guardia Nacional, sin tener en cuenta su edad.”*

---

<sup>7</sup> Ver folio 133 vto.

Luego fue expedido el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993<sup>8</sup>), que en el artículo 15 estableció el Sistema Nacional Penitenciario y en el artículo 172 confirió facultades extraordinarias para que se adoptara el régimen de personal del INPEC.

Con fundamento en tales facultades, el Presidente de la República expidió el Decreto 407 de 20 de febrero de 1994, por medio del cual se estableció el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, y en el artículo 168 conservó el régimen pensional especial de la Ley 32 de 1986 para el personal que estaba vinculado el 21 de febrero de 1994, fecha de entrada en vigencia de ese decreto ley; y para quienes entraran después de esa fecha, remitió al artículo 140 de la Ley 100 de 1993, sobre actividades de alto riesgo de los servidores públicos. Concretamente dispuso la norma en cita:

*“Artículo 168. Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, que a la fecha de la vigencia del presente decreto se encuentren prestando sus servicios al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación en los términos establecidos en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986. El tiempo de servicio prestado en la fuerza pública se tendrá en cuenta para estos efectos.*

*Con relación a los puntos porcentuales de cotización, serán determinados por el Gobierno Nacional.*

*Parágrafo 1°. Las personas que ingresen a partir de la vigencia de este decreto, al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, tendrán derecho a una pensión de vejez en los términos que establezca el Gobierno Nacional, en desarrollo del artículo 140 de la Ley 100 de 1993 para las actividades de alto riesgo.*

*Parágrafo 2°. El personal Administrativo del Instituto se regirá por las normas establecidas en la Ley 100 de 1993.” (Subraya fuera del texto original)*

En ese orden, tenemos que los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria nacional vinculados antes del 21 de febrero de 1994, tendrían derecho a gozar de la pensión de jubilación: (i) al cumplir 20 años de servicio, continuos o discontinuos al servicio de la Guardia Nacional, (ii) sin tener en cuenta su edad; por su parte, quienes ingresaron desde el 21 de febrero de 1994 tienen derecho a una pensión de vejez en los términos que establezca el Gobierno Nacional, en desarrollo del artículo 140 de la Ley 100 de 1993 que en su tenor literal señaló:

*“Artículo 140. 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*

---

<sup>8</sup> Ley 65 de 1993 (agosto 19). «Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario».

*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.”*

Atendiendo el precitado artículo, se expidió el Decreto Ley 1835 de 3 de agosto de 1994 “por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo de los servidores públicos”, sin embargo, esa disposición no reguló la situación de los trabajadores del INPEC.

Con la expedición de la Ley 797 de 29 de enero de 2003 (que modificó la Ley 100 de 1993) se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que reglamentara la situación pensional de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo – núm. 2º, art. 17-.

En cumplimiento de lo anterior, se expidió el Decreto Ley 2090 de 26 de julio de 2003 que reguló el régimen de pensiones de servidores públicos y privados que trabajen en actividades de alto riesgo, incluido el cuerpo de vigilancia y custodia del INPEC y además, en el artículo 4º indicó que para acceder a la pensión de vejez se requería (i) cumplir 55 años de edad y (ii) cotizar el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9º de la Ley 797 de 2003. De igual forma agregó que la edad para el reconocimiento de la pensión especial de vejez se disminuirá en 1 año por cada 60 semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a 50 años.

Adicionalmente, la norma en mención consagró en su artículo 6º un régimen de transición bajo el cumplimiento de las siguientes condiciones:

*“ARTÍCULO 6o. 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.*

*PARÁGRAFO. Para poder ejercer los derechos que se establecen en el presente decreto cuando las personas se encuentren cubiertas por el régimen de transición, deberán cumplir en adición a los requisitos especiales aquí señalados, los previstos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003.”*

Esta disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-663 de 29 de agosto de 2007 bajo el entendido que las “500 semanas de cotización especial” se pueden acreditar con cotizaciones efectuadas en cualquier actividad calificada como de alto riesgo, pues de lo contrario sería un requisito desproporcionado e irrazonable. En esa oportunidad se indicó:

***“6. El artículo 6° del Decreto 2090 de 2003 no lesiona los derechos adquiridos de los trabajadores de alto riesgo, pero sí consagra un requisito que afecta desproporcionadamente el derecho al acceso a la pensión de las personas amparadas por regímenes de transición previos.***

(...)

*6.5. Delimitado el objeto de análisis constitucional, entra la Corte a estudiar la condición de acceso de las 500 semanas de cotización especial que impone el artículo 6° acusado. Para el efecto, estima esta Corporación que es pertinente un análisis desde diferentes perspectivas.*

*Desde el punto de vista naturalista, el límite al acceso que establece la norma reside en que sea necesario acreditar 500 semanas de cotización porque ello es empíricamente imposible por razones meramente cronológicas si se toman las fechas de vigencia de la mayoría de los decretos relevantes, como se verá posteriormente.*

*Desde una perspectiva legal, el acceso al régimen de transición establecido en el artículo acusado, sólo es posible para las personas que hayan realizado un tipo de cotización denominada por el legislador cotización especial. Desde la perspectiva legal, no bastaría que el trabajador hubiere realizado una actividad de alto riesgo, ni que dicha actividad hubiere sido calificada como tal por una norma jurídica, sino además que el régimen correspondiente haya denominado la cotización como “especial”. Además, dada la evolución legislativa en la materia, bien puede presentarse el caso de personas que efectuaron cotizaciones especiales pero en razón a estar en un régimen que no siempre ha calificado la actividad como de alto riesgo. De tal forma que la evolución legislativa en la calificación de la actividad o en la denominación de la cotización, puede haber resultado en que para muchos trabajadores sus cotizaciones no sean tenidas en cuenta para acceder al régimen de transición, lo cual agrava el problema constitucional de la norma acusada.*

*En ese orden de ideas, el requisito de las quinientas semanas de cotización no es el único problema generado por este artículo. La dificultad también recae en la exigencia de que las 500 semanas de cotización se hubieren efectuado bajo el calificativo jurídico de “cotización especial”, hasta la fecha de expedición del Decreto 2090 de 2003, - el 28 de julio de 2003 -, dado que las cotizaciones especiales surgieron normativamente tan sólo con el Decreto 1281 de 1994.*

*Un análisis sencillo de las fechas de vigencia de los regímenes de transición relevantes para el caso, permite constatar que entre la fecha de vigencia de los regímenes anteriores al Decreto 2090 de 2003 y el 28 de julio de 2003 existen menos de 500 semanas cotizadas. Para el Ministerio de Protección Social son, por ejemplo, 468 semanas, número que surge al hacer el cálculo tomando el término de vigencia del Decreto 1281 de 1994, que es de 9 años, dividiéndolo al parecer por las 52 semanas laborales del año. Para el Procurador, en términos cronológicos, son 473 semanas las que existen entre una fecha y la otra.*

*De esta forma, se tiene que es cierto que la exigencia para acceder al régimen de transición (las 500 semanas de cotización especial), es imposible de cumplir, porque las quinientas semanas de cotización especial no pueden ser acreditadas por ningún trabajador. Se trata de un requisito desproporcionado e irrazonable, que establece en términos reales una barrera de acceso que ningún trabajador de alto riesgo puede efectivamente superar, para entrar a formar parte de ese régimen de transición.*

(...)

*En conclusión a la luz de cualquiera de estas interpretaciones, el requisito de las 500 semanas de cotización especial es manifiestamente desproporcionado al establecer una exigencia de acceso imposible de cumplir, que implicaría para los respectivos trabajadores perder las condiciones del régimen de transición o verse obligados durante muchos años, adicionales a los inicialmente previstos por las respectivas normas que los amparaban, a efectuar cotizaciones para cumplir los requisitos del artículo acusado y beneficiarse del régimen de transición en las condiciones del nuevo decreto. Esto va en contravía de la razón de ser del régimen especial establecido precisamente para proteger a estos trabajadores en situación de exposición a riesgos, lo cual es claramente irrazonable por hacer nugatorio el objetivo esencial del mismo régimen pensional especial diseñado por el propio legislador.*

*6.6. En esos términos se concluye que la exigencia de las quinientas semanas de cotización “especial” propuesta por la norma, en general, es una condición excesivamente gravosa que impide el acceso al régimen de transición para trabajadores que hubieren realizado actividades especialmente protegidas en razón al riesgo asociado con ellas y por lo tanto constituye una afectación desproporcionada de sus derechos constitucionales.”*

Ahora bien, conviene precisar que con posterioridad a esa disposición se profirieron dos normas: (i) el Decreto 1950 de 13 de junio de 2005, por el cual el Gobierno Nacional reglamentó el artículo 140 de la Ley 100 de 1003 y (ii) el Acto Legislativo 01 de 22 de julio de 2005, por el cual se adicionó el artículo 48 de la Constitución Política, en donde ambas disposiciones señalan que a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003 -28 de julio de 2003- se les 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”. Concretamente se consagró en el párrafo transitorio 5 del citado Acto Legislativo:

*“**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”. (Subraya la Sala)*

Así las cosas, como quiera que el artículo 6º del Decreto 2090 de 2003 estableció un régimen de transición para aquellas personas que laboren en actividades de alto riesgo,

consistente en acreditar (i) 500 semanas de cotización en actividades de alto riesgo a 28 de julio de 2003<sup>9</sup> y (ii) contar con los requisitos previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 – edad de 35 para las mujeres o 40 años en caso de los hombres o 15 años de servicios-.

Sin embargo, en la medida que el Decreto 1950 de 2005 y el Acto Legislativo 01 de 2005 señalan que a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional, que se encontraban laborando con anterioridad al 28 de julio de 2003 (fecha de entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003) tienen derecho a que se les aplique el régimen hasta ese entonces vigente, esto es, la Ley 32 de 1986, **no puede exigirse como requisito adicional, la transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que prevé el parágrafo del artículo 6º del Decreto 2090 de 2003.**

En este mismo sentido ha tenido oportunidad de pronunciarse esta Corporación en providencias del 11 de noviembre de 2021 dentro del proceso radicado 73001-33-33-006-2017-00130-01<sup>10</sup> y del 20 de enero de 2022 dentro del proceso radicado 73001-23-33-005-2018-00369-00<sup>11</sup>. Así mismo en reiteradas ocasiones la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al resolver los conflictos negativos de competencias surgidos entre COLPENSIONES y la UGPP relacionados con el reconocimiento pensional de un miembro del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional, precisando:<sup>12</sup>

*“La normativa citada y comentada permite concluir que el riesgo inherente a la actividad de custodia y vigilancia de la población carcelaria fue el fundamento del régimen pensional especial consagrado en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986, para los empleados públicos encargados de dicha actividad.*

*La Ley 100 de 1993, al crear y organizar el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, incorpora el concepto de actividad de alto riesgo en el sector público, usa como ejemplo la actividad desarrollada por el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria del INPEC, y ordena al Gobierno Nacional que regule la actividad de alto riesgo de los servidores públicos.*

*Es decir, la Ley 100 en el artículo 140 que atrás se transcribió, también asume que, por razón del riesgo inherente, las actividades de custodia y vigilancia de la población carcelaria requieren de un régimen pensional especial.*

**El artículo 140 de la Ley 100 en cita sería suficiente razón jurídica para excluir la exigencia del régimen de transición del artículo 36 de la misma Ley 100 a los**

<sup>9</sup> Fecha de entrada en vigencia.

<sup>10</sup> M.P. José Andrés Rojas Villa.

<sup>11</sup> M.P. Belisario Beltrán Bastidas.

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO-SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL-Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ, 12 de octubre de 2021, Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00102-00(C)Actor: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES) Referencia: CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS.

**destinatarios de la pensión especial de jubilación consagrada en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986.**

**La evolución normativa y en particular el Acto Legislativo 1 de 2005, párrafo transitorio 5º, también transcrito, reafirman la improcedencia de exigir el régimen de transición de la ley 100 a quienes ingresaron al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional con anterioridad al 21 de febrero de 2003.**

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala colige que para ser beneficiario de la transición prevista en el artículo 6º del Decreto 2090 de 2003 y con ello lograr la aplicación de los presupuestos pensionales consagrados en la Ley 32 de 1986 (20 años de servicio sin importar la edad), basta con acreditar las 500 semanas de cotización en actividad de alto riesgo a 28 de julio de 2003.

### **VI.5. Caso concreto**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP solicita la nulidad de la Resolución No. RDP 02071 del 26 de junio de 2014, a través de la cual le reconoció una pensión de vejez al señor Orlando Suarez García en cuantía de \$1.513.011 efectiva a partir del 1 de septiembre de 2013, pero condicionada al retiro definitivo del servicio que, de acuerdo al material probatorio allegado, a la fecha de presentación de la demanda no se había presentado.

La entidad demandante argumenta que el reconocimiento pensional se hizo bajo el amparo de la Ley 32 de 1986, no obstante el mismo no le resulta aplicable al demandado, como quiera que para la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 aquel no contaba con los requisitos consagrados en el artículo 36 *ibídem* (40 años de edad o 15 años de servicio), para ser beneficiario del régimen de transición pensional, y con ello acreedor de la pensión especial consagrada para los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria nacional según las condiciones que trajo el Decreto 2090 de 2003, de manera que su prestación se rige de manera integral por los dispuesto en la citada Ley 100.

Para resolver el *sub lite* lo primero que debemos señalar es que el actor nació el 17 de enero de 1964 y ha prestado sus servicios al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC desde el 1 de agosto de 1986, siendo el último cargo el de Distinguido Código 412 Grado 12<sup>13</sup>.

Así las cosas, conforme quedó esbozado en párrafos anteriores, los empleados del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC gozan de un régimen prestacional especial para efectos de la pensión de jubilación, el cual era regulado por la Ley 32 de 1986 que en su artículo 96 señaló que los requisitos para acceder al reconocimiento exigiendo 20 años de servicio, continuos o discontinuos al servicio de la Guardia Nacional, sin tener en cuenta la edad; lo anterior en consideración a los riesgos inherentes a la función de custodia y vigilancia de los internos en las cárceles y penitenciaras nacionales.

---

<sup>13</sup> Ver folio 268 vto.

Este régimen pensional se mantuvo con la expedición del Decreto 407 de 20 de febrero de 1994<sup>14</sup> para el personal que, como el señor Orlando Suarez García, estaba vinculado a la institución para el 21 de febrero de 1994.

Posteriormente, en virtud de la expedición del Decreto 2090 de 2003 el Gobierno Nacional reguló las actividades de alto riesgo del sector público y estableció una pensión especial de vejez por razón de la naturaleza de la actividad; sin embargo, tal y como se precisó en líneas preliminares, contempló un régimen de transición, consistente en que quienes para el 28 de julio de 2003 hubieran cotizado al menos 500 semanas tendrían derecho a que una vez cumplidas 1000 semanas cotizadas, la pensión de jubilación les fuera reconocida en las mismas condiciones establecidas en la norma anterior que regulaba las actividades de alto riesgo, que no es otra que la Ley 32 de 1986.

De cara al *sub lite*, encuentra la Sala que el señor Orlando Suarez García no sólo se había vinculado antes de la entrada en vigencia del citado Decreto 2090 de 2003 sino que además contaba con más de 16 años de cotización, es decir, superaba ampliamente las 500 semanas exigidas para ser beneficiario del régimen de transición, y por ende, su prestación se rige por los mandatos de la Ley 32 de 1986, tal y como se reconoció por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social en la Resolución No. RDP 020071 del 26 de junio de 2014, atacada en el *sub lite*.

No se comparten los argumentos expuestos por la UGPP para lograr la nulidad del acto administrativo en mención, como quiera que el demandado no está sujeto al cumplimiento de los requisitos del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 dada la especialidad de su régimen, conforme lo aclaró el Acto Legislativo 01 de 2005 y se explicó de manera amplia por la Corporación en el acápite precedente; motivo por el cual el argumento de nulidad invocado no tiene vocación de prosperidad.

De otra parte, se advierte que la UGPP solicitó la vinculación de Colpensiones a las presentes diligencias, argumentado que el demandado ha realizado sus últimos aportes a tal entidad de previsión y por tal razón es la llamada a realizar el reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

En este sentido es preciso señalar que, conforme al certificado de información laboral que reposa a folio 133 vto. del expediente, el señor Orlando Suarez García realizó cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones así:

- Desde el 1 de agosto de 1986 hasta el 30 de junio de 2009 en Cajanal.
- Desde el 1 de julio de 2009 hasta el 30 de septiembre de 2012 al ISS.
- Desde el 1 de octubre de 2012 y hasta la fecha a Colpensiones

Ahora bien, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de resolver en reiteradas oportunidades<sup>15</sup> sobre la competencia para el

---

<sup>14</sup> «por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario»

<sup>15</sup> Ver entre otros, el auto del 6 de abril de 2021-CONSEJO DE ESTADO-SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL-Consejero

reconocimiento pensional de los servidores del Inpec, y en auto del 30 de julio de 2019, expediente 11001-03-06-000-2019-00088-00(C), precisó:

*“De conformidad con lo establecido en el parágrafo 5 del Acto Legislativo 01 de 2005, a las personas que ingresaron al INPEC en cargos especiales de alto riesgo antes del 28 de julio de 2003 se les aplica el régimen anterior contemplado en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986. Por contera, a quienes ingresaron con posterioridad a dicha fecha se les aplica el régimen del Decreto 2090 de 2003. (...)*

***(...) Al tenor del artículo 96 de la Ley 32 de 1986, su eventual derecho a obtener la pensión de jubilación se causó como afiliado a Cajanal, esto es el 31 de mayo de 2002. Por lo tanto, no se había producido el traslado masivo al ISS que ordenó el artículo 4 del Decreto 2196 de 2009. En este orden de ideas, en aplicación de la regla según la cual deberá estudiar la solicitud de reconocimiento pensional la entidad en la que el peticionario haya causado su derecho, para la Sala es evidente que en el caso que se examina dicha entidad es la UGPP. Teniendo en cuenta que al peticionario le es aplicable el régimen de la Ley 32 de 1986, (...)***” (Negrilla y subraya fuera del texto)

Bajo este hilo conductor, y como quiera que de acuerdo a la documentación que obra dentro del expediente, está acreditado que el señor Orlando Suarez García se desempeña como Distinguido del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, y que el régimen aplicable es el contenido en la Ley 32 de 1986, que dispone como único requisito para adquirir el derecho a la pensión de jubilación cumplir veinte (20) años de servicio, ya sean continuos o discontinuos, sin importar la edad; requisito que acreditó, tal y como lo reconoce la misma entidad demandante en el acto administrativo acusado, el **30 de julio de 2006** y para tal año estaba cotizando a Cajanal, es competencia de la UGPP, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto Ley 169 de 2008, lo relativo al reconocimiento y pago de la prestación pensional, como en efecto ocurre en el sub lite, de manera que la resolución RDP 020071 del 26 de junio de 2014 mantiene incólume su presunción de legalidad.

Así las cosas, no queda alternativa diferente para la Sala que despachar desfavorablemente las pretensiones demandatorias elevadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP en contra del señor Orlando Suarez García y de la Administradora Colombiana de Pensiones.

#### **VI.6. Condena en costas**

En primer lugar, vale precisar que las costas procesales constituyen una carga económica que comprende, por una parte, las expensas, es decir, todos aquellos gastos necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderados (honorarios de peritos, impuestos de timbre, copias, gastos de desplazamiento en diligencias realizadas fuera de la sede del despacho judicial, etc.) y, de otro lado, las agencias en derecho, correspondientes a los gastos efectuados por concepto de apoderamiento. Aunque las agencias en derecho representan una contraprestación por los gastos en que la parte

incurrió para ejercer la defensa judicial de sus intereses, es al juez a quien corresponde fijarlos de acuerdo a las tablas que para el efecto expide el Consejo Superior de la Judicatura.

El artículo 188 del C.P.A.C.A. señala:

*“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”*

La lectura del texto normativo permite establecer que el legislador eliminó la condición subjetiva de malicia o temeridad que debía observar el juez administrativo en la parte vencida para imponer la condena en costas con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), ubicándose ahora en el plano puramente objetivo, en donde se deberá condenar en costas al vencido en el proceso, independientemente de las causas del vencimiento, es decir, sin entrar a examinar la conducta de las parte que promovió o se opuso a la demanda, incidente etc.; criterio adoptado por la Sección Segunda, Subsección A, del Honorable Consejo de Estado en sentencia del 7 de abril de 2016, M.P. William Hernández Gómez, entre otras, el cual, a su vez tiene fundamento en la sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, ratificó el criterio objetivo valorativo del artículo 365 del C.G.P.

A *contrario sensu*, no se acoge la interpretación establecida por las otras Secciones del Consejo de Estado, toda vez que estas hacen referencia a una valoración o ponderación subjetiva de la parte que resulte vencida en el proceso, verbigracia, temeridad, mala fe, y calidad de las partes (trabajador entendido como el extremo débil del litigio), aspectos que no condicionan la imposición de condena en costas reglada el artículo 365 del Código general del Proceso y 188 del C.P.A.C.A; si no que correspondían a conductas propias que debían ser apreciadas en vigencia del derogado decreto 01 de 1984 como presupuestos para emitir la condena en costas.

En el presente asunto, al no resultar prósperas las pretensiones demandatorias, es claro que la parte demandante ha sido vencida en el proceso (Art. 365-1 del C. G. del P.) y al no tratarse de un asunto en el que se ventile un interés público (Art. 188 del C.P.A.C.A), es menester de la Sala condenarlo en costas, para lo cual fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por concepto de agencias en derecho para cada uno de los demandados, y se ordena que por Secretaría se realice la respectiva liquidación de los gastos procesales en los términos del artículo 366 del C.G.P.

En consecuencia, se proferirá la siguiente:

### **DECISIÓN**

EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

### **FALLA:**

**Primero:** **DENEGAR** las pretensiones de la demanda instaurada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la

Protección Social UGPP en contra del señor Orlando Suarez García y de la Administradora Colombiana de Pensiones, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**Segundo:** **CONDENAR** en costas a la parte actora, conforme lo dispone el artículo 188 del C.P.A.C.A., siempre que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, para lo cual se fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por concepto de agencias en derecho a favor de cada uno de los demandados, y se ordena que por la Secretaría de este Tribunal se realice la correspondiente liquidación en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

**Tercero:** **ORDENAR** la devolución de los remanentes que por gastos del proceso consignó la parte demandante, si los hubiere.

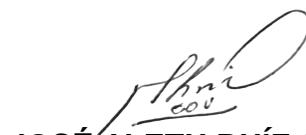
**Cuarto:** Ejecutoriado el presente fallo, archívese el expediente previas las anotaciones de rigor.

Conforme a las directrices de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante las cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la fecha, a través de medios electrónicos y se notificará a los interesados por el mismo medio.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
Magistrado



**JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO**  
Magistrado

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**  
Magistrado

Firmado Por:

**Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez**  
Magistrado  
Oral 4

**Tribunal Administrativo De Ibaguè - Tolima**

Este documento fue generado con firma electr3nica y cuenta con plena validez jur3dica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

C3digo de verificaci3n: **515572dfb408b4a7ea5b52959edd287ff0d58fbd809edb2b94ab1b46911f1d7b**

Documento generado en 02/05/2022 11:18:27 AM

**Descargue el archivo y valide 3ste documento electr3nico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**