



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**  
Sala de Casación Laboral



**CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO**

**Magistrada ponente**

**SL1350-2019**

**Radicación n.º 82020**

**Acta 13**

Bogotá, D.C., diez (10) de abril de dos mil diecinueve (2019).

Decide la Corte la acción extraordinaria de revisión que interpuso la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP** contra la sentencia proferida el 1.º de octubre de 2003 por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín, en el proceso ordinario laboral que **HIPÓLITO REYES ORTIZ** adelantó contra la **CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL**.

Se acepta la renuncia al poder que presentó Rodrigo Ignacio Méndez Parodi, mandatario de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, conforme al memorial que obra a folio 51. Asimismo, se reconoce personería para actuar dentro del proceso a la abogada Claudia Patricia Mendivelso Vega identificada, con C.C. 52.354.338 de Bogotá y T.P. 133.944 del Consejo Superior de la Judicatura, en representación de la citada entidad, en los términos del memorial que milita a folio 44 y la escritura pública de folios 45 a 50.

## **I. ANTECEDENTES**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP interpone acción de revisión contra la sentencia proferida el 1.º de octubre de 2003 por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín, mediante la cual declaró que Hipólito Reyes Ortiz tiene derecho al reconocimiento de la pensión especial de vejez contemplada en el artículo 168 del Decreto 407 de 1994 y, en consecuencia, condenó a la extinta Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal al pago de dicha prestación.

Como sustento fáctico de la acción, señala que Hipólito Reyes Ortiz nació el 21 de octubre de 1959, que laboró para el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC desde el 22 de junio de 1981 hasta el 30 de julio de 2003 «con 15 días de interrupción», y que el último cargo que

desempeñó fue el de inspector jefe grado 14 en la cárcel judicial de Medellín; que a través de Resolución n.º 12695 de 29 de mayo de 2002, Cajanal le negó una pensión de jubilación, acto administrativo que se confirmó en sede del recurso de apelación a través de Resolución n.º 00150 de 14 de enero de 2003.

Refiere que Hipólito Reyes Ortiz demandó el reconocimiento de la prestación aludida, proceso que el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín falló en su favor el 3 de octubre de 2003, en tanto condenó a Cajanal a concederle una pensión especial de vejez a la luz de lo previsto en los artículos 96 de la Ley 32 de 1986 y 168 del Decreto 407 de 1994, a partir de la acreditación del retiro del servicio del INPEC.

Indica que Cajanal cumplió la sentencia mediante Resolución n.º 007096 de 3 de febrero de 2005, y reconoció la prestación de vejez al interesado con base en los factores salariales que devengó en el último año de servicios, en cuantía de \$765.608, a partir del 1.º de enero de 2004, sujeto a la demostración del retiro definitivo del servicio.

Añade que a través de la Resolución n.º 34241 de 16 de julio de 2007, Cajanal reliquidó la pensión en comento con el 75% del promedio de los salarios que percibió el accionante entre el 1.º de julio de 2004 y el 30 de junio de 2005, por valor de \$998.725, desde el 1.º de julio de 2005, condicionada al retiro definitivo del servicio; que mediante Resolución RDP 009830, la UGPP nuevamente reliquidó la prestación e incrementó el valor de la primera mesada a

\$1.093.710, con efectos desde el 29 de octubre de 2012.

Con fundamento en lo anterior, y amparado en la causal de revisión prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, la UGPP solicita anular la sentencia cuestionada para que, en su lugar, se declare que a Hipólito Reyes Ortiz no le asistía derecho a la pensión especial de vejez que se le reconoció, y a que se reintegren los valores que por tal concepto percibió (f.º 1 a 9).

En torno al citado fallo, explica que el accionado a 1.º de abril de 1994 no contaba con más de 35 años de edad ni 15 años de servicio, por tanto, que no era beneficiario del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en relación con el artículo 6.º del Decreto 2090 de 2003 *«norma aplicable como quiera que los 20 años de servicio en cargos de excepción los cumplió el 21 de junio de 2001, por tiempo de servicio y sin edad conforme a lo establecido en el artículo 96 de la citada Ley 32 de 1986»*.

Aduce que pese a la claridad de los preceptos que regulan la materia, el Juez Noveno Laboral del Circuito de Medellín indicó escuetamente en la sentencia confutada que el demandante tenía derecho a la prestación en los términos de los artículos 96 de la Ley 32 de 1986 y 168 del Decreto 407 de 1994, toda vez que cumplió 22 años, 3 meses y 9 días de servicios en actividades de alto riesgo el servicio del INPEC. Sin embargo, el juzgador no advirtió que el accionante no se cobijó por los beneficios de la transición legislativa del sistema general de pensiones.

Asimismo, se remitió a los artículos 3.º de la Ley 33 de 1985, 168 del Decreto 407 de 1994 y 1.º del Decreto 1835 de 1994, y asegura que la sentencia rebatida los quebranta y se aleja del criterio sentado en las sentencias del Consejo de Estado de «*21 de septiembre de 2006*» y «*10 de agosto de 2006*», según las cuales para pensionarse en el régimen establecido en el Decreto 407 de 1994 y la Ley 32 de 1986, es necesario acreditar una de las condiciones de edad o tiempo de servicios de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Con auto de 3 de octubre de 2018, esta Corporación admitió la demanda de revisión y ordenó la notificación a Hipólito Reyes Ortiz.

Surtido el traslado de rigor, el convocado a juicio guardó silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

La UGPP solicita que se invalide la sentencia proferida por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín el 1.º de octubre de 2003, por estimar que incurre en la causal del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, esto es, «*la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables*».

Lo anterior, como quiera que al demandado no le

asiste derecho al reconocimiento pensional bajo los parámetros de los artículos 96 de la Ley 32 de 1986 y 168 del Decreto 407 de 1994, toda vez que a 1.º de abril de 1994 no cumplía los requisitos de tiempo o edad de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en relación con el artículo 6.º del Decreto 2090 de 2003 que derogó aquellos preceptos, motivo por el cual no podía acceder a los beneficios del régimen de transición y, en consecuencia, pensionarse a cualquier edad.

Pues bien, no son objeto de controversia y están debidamente acreditados en el plenario los siguientes presupuestos fácticos: *(i)* que Hipólito Reyes Ortiz nació el 21 de octubre de 1959; *(ii)* que prestó servicios al INPEC desde el 22 de junio de 1981 hasta el 30 de diciembre de 2003; *(iii)* que ocupó el cargo de Inspector Jefe en el cuerpo de custodia y vigilancia penitenciara nacional; *(iv)* que el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín condenó a Cajanal a reconocer y pagar en favor del interesado una pensión especial de vejez en los términos de la Ley 32 de 1986 y el Decreto 407 de 1994.

El *a quo* para otorgar la prestación pensional, aseveró que la disposición normativa aplicable al asunto era el artículo 168 del Decreto 407 de 1994 que establecía que el personal del INPEC que se vinculara con anterioridad a su vigencia, tendría derecho a una pensión en los términos de la Ley 32 de 1986, la cual regula una prestación especial en favor de los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia

penitenciara nacional, con 20 años de servicios y sin tener en cuenta la edad.

Bajo esas premisas, el sentenciador señaló que el demandante se vinculó al INPEC desde el 22 de junio de 1981, y que contaba con más de 22 años de servicios como miembro del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciara nacional, de donde seguía la causación de la prestación.

Para resolver el asunto, la Corte considera necesario relacionar las normas que regulan la materia objeto de debate tal como pasa a exponerse:

El artículo 1.º de la Ley 33 de 1985 por el cual se dictaron algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el sector público, regula en el artículo 1.º el régimen pensional de los empleados oficiales, y en el primer inciso excluye a quienes *«trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones»*.

En tal dirección, el artículo 96 de la Ley 32 de 1986, estableció un régimen especial en favor de los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, quienes podían acceder a una 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»*.

Luego, la Ley 100 de 1993, en su artículo 140, refirió a manera de ejemplo, como actividades de alto riesgo para los servidores públicos, las desarrolladas por el cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria, y ordenó su reglamentación<sup>1</sup>.

Ya en vigencia del sistema general de seguridad social (23 de diciembre de 1993), el Decreto 407 de 21 de febrero 1994 estableció en el artículo 168 que los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que a su vigencia se encontraran prestando servicios en el INPEC, tendrían derecho *«a gozar de la pensión de jubilación en los términos establecidos en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986»*; y que aquellos que entraran a la entidad con posterioridad, se sometían, en materia pensional, a las reglas que fijara el Gobierno Nacional en los términos del artículo 140 de la Ley 100 de 1993.

Posteriormente, el Decreto 691 del 29 de marzo de 1994 incorporó al sistema general de seguridad social a los servidores públicos que laboraran en actividades de alto

---

<sup>1</sup> Artículo 140. Actividades de alto riesgo de los servidores públicos. De conformidad con la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el cuerpo de custodia y vigilancia nacional penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos.

El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad.

riesgo, pero bajo la aclaración de que *«se les aplicarán las condiciones especiales que para cada caso se determinen»*.

Luego, se expidió el Decreto 1835 de 1994 (3 de agosto de 1994) que reguló las actividades de alto riesgo de los servidores públicos; en el inciso 1.º del artículo 1.º señaló que se excluía entre otros a los trabajadores del *«Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, quienes serán objeto de decisión especial»*.

Con la expedición del Decreto Ley 2090 de 2003, se unificó la regulación de las pensiones de alto riesgo; se incluyeron las del cuerpo de guardia penitenciaria del INPEC y se derogó expresamente el artículo 168 del Decreto 407 de 1994.

Ese ordenamiento sustancial, igualmente, estableció en el artículo 6.º, un régimen de transición que permite a los afiliados acceder a prestaciones de normas anteriores que regulaban actividades de alto riesgo, en los siguientes términos:

*Artículo 6. 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.*

Por su parte, el Acto Legislativo 01 de 2005 dispuso la supresión de todos los regímenes especiales, salvo los señalados en la misma norma supralegal; en lo particular dispuso en el parágrafo transitorio 5.º que a los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional vinculados antes de la vigencia del Decreto Ley 2090 de 2003, se les aplicaría *«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».*

En armonía con lo anterior, el Decreto 1950 de 2005 que reglamentó el artículo 140 de la Ley 100 de 1993, aclaró que a partir de la entrada en vigencia del Decreto Ley 2090 de 2003 -28 de julio de 2003- quienes se vincularan laboralmente al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional del INPEC se pensionarían con el régimen general de los servidores públicos que realizaran las actividades relacionadas en el mencionado decreto; y que el dispuesto en la Ley 32 de 1986 se conservaba para quienes se hubieren vinculado antes de esa fecha *«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».*

La Sala aclara en lo relativo a los últimos dos preceptos, que la expresión *«cotizaciones correspondientes»*,

naturalmente debe entenderse como *años de servicios con cotizaciones*. Puntualmente, los servidores del INPEC realizaron aportes para los riesgos de invalidez, vejez y muerte en la extinta Caja Nacional de Previsión EICE, entidad administradora del régimen solidario de prima media con prestación definida para la época de los hechos<sup>2</sup>.

El desarrollo legal del régimen especial que se analiza, se sintetiza a continuación:

<b>Disposición normativa</b>	<b>Alcance normativo</b>	<b>Incidencia sobre el régimen pensional de la Ley 32 de 1986</b>
Ley 33 de 1985	Definió el régimen pensional de los empleados oficiales	Excluyó de sus preceptos el régimen especial del INPEC.
Ley 100 de 1993	Regula el sistema general de seguridad social.	El artículo 140 define como actividades de alto riesgo las cobijadas por el régimen de la Ley 32 de 1986 y no establece ninguna norma que lo afecte.
Decreto Ley 407 de 1994	Estableció el régimen de personal del INPEC.	Conserva la vigencia del régimen especial de la Ley 32 de 1986, para los trabajadores del cuerpo de custodia del INPEC vinculados con anterioridad al 21 de febrero de 1994.
Decreto 1835 de 1994	Reguló las actividades de alto riesgo de los servidores del Estado.	Excluyó las actividades de guardia y custodia, bajo el entendido que requieren regulación especial.
Decreto 2090 de 2003	Reguló las actividades de alto riesgo	Incorporó las actividades de guardia y custodia de institución penitenciaria, derogó el Decreto 407 de 1994 y estableció un régimen de transición.
Acto Legislativo 01 de 2005	Adicionó el artículo 48 de la Constitución Nacional.	Conservó el régimen de la Ley 32 de 1986 para quienes ingresaron al cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC antes de la vigencia del Decreto 2090 de 2003, siempre que contaran con las cotizaciones

<sup>2</sup> Ver Ley n.º 6, 1945. Diario oficial n.º 25.790, Bogotá, Colombia, 14 de marzo de 1945.

		correspondientes en ese momento (tiempo de servicios).
Decreto 1950 de 2005	Reglamentó el artículo 140 de la Ley 100 de 1993	Aclaró que el régimen de la Ley 32 de 1986 se conservaba para los servidores vinculados con anterioridad al 26 de julio de 2003 (vigencia del Decreto 2090 de 2003), pero que contarán con las cotizaciones correspondientes.

Bajo tal panorama, es claro que el artículo 96 de la Ley 32 de 1986 previó una pensión especial de jubilación en favor del personal de custodia y vigilancia del INPEC, con 20 años de servicios sin consideración a la edad, y que su contenido no se afectó por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993, puesto que esta disposición se limitó a imponer al Gobierno Nacional que expidiera el régimen de los servidores públicos que laboraran en actividades de alto riesgo.

Por su parte, el artículo 168 del Decreto Ley 407 de 1994 (21 de febrero de 1994) dispuso que los servidores vinculados al INPEC antes de su vigencia, que desarrollaran las actividades de vigilancia y custodia, podían gozar de la pensión especial y los demás, se sometían a las reglas del artículo 140 de la Ley 100 de 1993, es decir a la reglamentación que sobre la materia dictara el Gobierno.

Precisamente, el Decreto 1835 de 1994 (4 de agosto de 1994) reguló las actividades de alto riesgo de los servidores del Estado, y excluyó las de guardia y custodia del INPEC porque requerían de regulación especial; sin embargo, el legislador no profirió ninguna norma en ese sentido; luego,

los efectos del artículo 168 del Decreto 407 de 1994 permanecieron incólumes.

Posteriormente, el Decreto 2090 del 28 de julio de 2003 derogó expresamente el artículo 168 del Decreto 407 de 1994, y adicionalmente estableció que por regla general las pensiones por actividades de alto riesgo se someten a sus previsiones, y que la aplicación de normas anteriores -como la regulada en la Ley 32 de 1986- solo es viable bajo el cumplimiento de los requisitos de la transición de que trata su artículo 6.º.

En ese contexto, con la hipótesis de un vacío legal en lo atinente a la aplicación del régimen especial del INPEC, a través del párrafo transitorio 5.º del artículo 1.º del Acto Legislativo 01 de 2005 se dispuso la conservación del régimen pensional de que trata el artículo 96 de la Ley 32 de 1986 y 168 del Decreto 407 de 1994 a quienes ingresaron al cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC antes de la vigencia del Decreto 2090 de 2003 y que para ese entonces tuvieran 20 años de servicios cotizados<sup>3</sup>. Disposición que, a su vez, debe entenderse en armonía con el párrafo 2.º del artículo 1.º de la misma norma supralegal que si bien ordenó la expiración de los regímenes pensionales especiales, dejó a salvo los *derechos adquiridos* y lo previsto en el mismo precepto constitucional sobre la materia<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Ver sentencia CC C-651-2015.

<sup>4</sup> Párrafo transitorio 2o. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los párrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al

En consecuencia, el párrafo transitorio 5.º del artículo 1.º del Acto Legislativo 01 de 2005 garantizó los derechos adquiridos al personal de guardia y custodia del INPEC que al 27 de julio de 2003 contara con 20 años de servicios cotizados, es decir, que hubiese causado una pensión especial de jubilación en los términos de la Ley 32 de 1986 y del Decreto 407 de 1994. Tal mandato, posteriormente, se reforzó mediante el Decreto 1950 de 2005 cuyo contenido se lee en términos similares a los del citado párrafo del acto legislativo.

Según lo expuesto, en lo referente a la pensión especial que se estudia, se identifican 3 grupos de servidores en actividades de guardia y custodia del INPEC tal como pasa a verse:

1.- Quienes se vincularon a la entidad con anterioridad al 28 de julio de 2003, fecha de entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003, y que en ese momento contaban con 20 años de servicios. Este grupo de trabajadores causó la pensión especial según la Ley 32 de 1986 y el Decreto 407 de 1994; además, no es procedente exigirles la pertenencia al régimen de transición del artículo 6.º del Decreto 2090 de 2003, dado que sus derechos se salvaguardaron en el párrafo 5.º del Acto Legislativo 01 de 2005 y el Decreto 1950 de la misma anualidad.

---

establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010.

2.- Los trabajadores que se incorporaron a la institución carcelaria con posterioridad a la vigencia del Decreto 2090 de 2003 que, para ese entonces, no contaban con la densidad de 20 años de cotizaciones. Ellos pueden acceder a la pensión de la Ley 32 de 1986, siempre que cumplan con los requisitos de la transición del artículo 6.º del referido decreto; en caso contrario, deben someterse a sus disposiciones generales.

3.- Funcionarios que ingresaron a la entidad después de la vigencia del Decreto 2090 de 2003. Necesariamente deben cumplir los requisitos ordinarios que establece ese ordenamiento sustancial para acceder a una pensión de vejez por actividades de alto riesgo.

Así, resulta oportuno destacar que Hipólito Reyes Ortiz hace parte del primero de los aludidos grupos, ya que ingresó al INPEC desde el 22 de junio de 1981 y cumplió 20 años de cotizaciones en julio de 2001, es decir, con anterioridad a la vigencia del Decreto 2090 de 2003. En consecuencia, causó una pensión a la luz de los artículos 96 de la Ley 32 de 1986 y 168 del Decreto 407 de 1994; prerrogativa que se constituyó en un derecho adquirido en los términos del párrafo transitorio 5.º del artículo 1.º del Acto Legislativo 01 de 2005 y el Decreto 1950 de la misma anualidad.

En ese sentido, la decisión que acogió el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín es plausible, pues

consulta el propósito que plasmó el legislador con la creación y mantenimiento del régimen especial del INPEC.

En consecuencia, tales reflexiones permiten concluir que el derecho que el juez cuestionado reconoció en favor de Hipólito Reyes Ortiz «*no excede lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables*».

Por lo expuesto, no se accederá a la anulación de la decisión revisada.

Sin costas, dado que no hubo oposición.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR INFUNDADA** la causal de revisión b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, que alegó la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP** contra la sentencia proferida el 1.º de octubre de 2003 por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín, en el proceso ordinario

laboral que **HIPÓLITO REYES ORTIZ** adelantó contra la **CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL**.

Sin costas.

En firme este proveído, archívense las presentes diligencias.

Notifíquese y cúmplase.

**RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO**

Presidente de la Sala

**GERARDO BOTERO ZULUAGA**

**FERNANDO CASTILLO CADENA**

**CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO**

**JORGE LUIS QUIROZ ALEMÁN**