

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Novena de Revisión

SENTENCIA T-012 de 2022

Referencia: Expediente T-8.155.335.

Acción de tutela formulada por Cristina Ardila Garzón contra el Tribunal Administrativo del Meta y la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de enero de dos mil veintidós (2022)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales¹, profiere la siguiente providencia.

En el proceso de revisión de las sentencias proferidas: (i) el 26 de noviembre de 2020, en primera instancia, por la Sección Primera del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; y, (ii) el 11 de febrero de 2021, en segunda instancia, por la Sección Segunda del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

¹ Específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991.

1.1 La señora Cristina Ardila Garzón relató que es madre cabeza de familia, está afiliada al régimen subsidiado de salud², cuenta con 48 años de edad y vive con sus dos hijos de 15 y 19 años³. Además, indicó que se desempeñó como dragoneante del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante INPEC) desde el 5 de enero de 1995 hasta el 30 de noviembre de 2016, razón por la cual acreditó más de 21 años de servicio en tal entidad⁴.

1.2 Como consecuencia de lo anterior, desde el 30 de julio de 2015⁵ la accionante ha solicitado a la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante Colpensiones) el reconocimiento de la pensión de vejez con fundamento en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986, que exige 20 años de servicio para acceder a la pensión⁶. Sin embargo, Colpensiones negó la solicitud mediante la Resolución GNR-24903 del 25 de enero de 2016, decisión que fue confirmada en el trámite de los recursos de reposición, apelación y solicitud de revocatoria directa que se formularon progresivamente en los meses siguientes⁷.

1.3 Colpensiones argumentó inicialmente que existían inconsistencias en su historia laboral, por lo que no acreditaba 20 años de servicio en el INPEC. Posteriormente, la entidad aseguró que la demandante no completaba el tiempo referido debido a una desvinculación transitoria del INPEC⁸, por lo que sostuvo que no cumplía con los requisitos de la Ley 100 de 1993 (57 años de edad para mujeres y 1.300 semanas cotizadas)⁹. Al respecto, se destaca que la señora Ardila Garzón fue retirada del servicio el 4 de marzo de 2003¹⁰, pero el Tribunal Administrativo del Meta, mediante sentencia del 15 de abril de 2009, declaró la nulidad de la

² Documento 3 del Expediente digital. Pág. 1. Certificado ADRES en el que se indica que se encuentra afiliada al régimen subsidiado de salud y que es madre cabeza de familia.

³ Documento 1 del Expediente digital. *Acción de Tutela*. Pág. 1. Documento 3 del Expediente digital. Pág. 64-Copia de la cédula de ciudadanía.

⁴ Documento 1 del Expediente digital. *Acción de Tutela* y Documento 39. *Historia Laboral*.

⁵ Documento 24 del Expediente digital. Pág. 13.

⁶ “**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.”

⁷ Decisiones adoptadas mediante las resoluciones GNR-313894 del 25 de octubre de 2016, VPB-45438 del 22 de diciembre de 2016 y SUB-215824 del 4 de octubre de 2017. Documentos 13-18 del Expediente digital y documento 24. Página 13 y siguientes.

⁸ Documento 1 del Expediente digital. *Acción de Tutela*. Pág. 2.

⁹ Documento 24 del Expediente digital. Págs. 30-31.

¹⁰ En el Documento 3 del Expediente digital. Págs. 6-22, se explica que el INPEC consideró que la señora Ardila no cumplía con los requisitos para ocupar el cargo de *Dragoneante 5260, grado 11*.

resolución de retiro y ordenó su reintegro sin *solución de continuidad*¹¹. Por esta razón, Colpensiones sostuvo que la demandante no completaba 20 años de servicio en la entidad¹².

1.4 La señora Ardila Garzón inició un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra Colpensiones con el fin de que se declarara la nulidad de las resoluciones mencionadas y se efectuara el reconocimiento de la pensión de vejez¹³. Para tal efecto, aseguró que Colpensiones había reconocido que el régimen aplicable para su situación era el establecido en la Ley 32 de 1986, pero había negado el reconocimiento pensional porque el período en el que estuvo desvinculada no podía ser contabilizado para completar los 20 años de servicio, frente a este argumento, la accionante advirtió que fue reintegrada *sin solución de continuidad* por orden judicial¹⁴ y, por tanto, cumple con los requisitos necesarios para acceder a la pensión conforme a la Ley 32 de 1986¹⁵.

1.5 En primera instancia, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio, mediante sentencia del 5 de febrero de 2019, concedió las pretensiones de la señora Ardila Garzón y, en este sentido, ordenó la nulidad de las resoluciones cuestionadas y dispuso el reconocimiento de la pensión de vejez de conformidad con el artículo 96 de la Ley 32 de 1986. Ello, al encontrar que la demandante había laborado más de 20 años para el INPEC, pues de acuerdo con su historia laboral, ésta prestó sus servicios por 21 años, 10 meses y 25 días. Así mismo, el Juzgado indicó que la liquidación de la pensión se debía realizar de conformidad con el régimen general de la Ley 100 de 1993, es decir, sin tener en cuenta “*el subsidio de unidad familiar, prima de recreación, prima de riesgo y prima de clima*”¹⁶.

1.6 No obstante, en segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Meta, con fallo del 20 agosto de 2020, revocó tal decisión tras los recursos

¹¹ La decisión del Tribunal se encuentra en el documento 3 del Expediente digital. Págs. 6-22.

¹² Documento 24 del Expediente digital. Págs. 30-31.

¹³ Documento 24 del Expediente digital. Págs. 1-11.

¹⁴ El Tribunal Administrativo del Meta, mediante sentencia del 15 de abril de 2009, declaró la nulidad de la resolución de retiro y ordenó su reintegro *sin solución de continuidad*. Tal decisión se encuentra en el documento 3 del Expediente digital. Págs. 6-22.

¹⁵ Ibid. Pág. 6. En la demanda también se refiere que la Sentencia T-261 de 2014 indicó que “*las órdenes de reintegro sin solución de continuidad implican que el trabajador recibe y mantiene el máximo posible todas las cualidades o elementos del empleo de que fue retirado ilegalmente*”.

¹⁶ Documento 3 del Expediente digital. Págs. 23-38.

de apelación que formularon tanto Colpensiones como la demandante¹⁷. El Tribunal dispuso negar la pensión de vejez de la señora Ardila Garzón con fundamento en que el régimen pensional de los integrantes del INPEC había variado en el tiempo y se debían aplicar las reglas del régimen de transición del Decreto Ley 2090 de 2003 y la Ley 100 de 1993. Así, sostuvo que el artículo 140 de esta última ley estableció que el Gobierno Nacional fijaría un régimen especial para las actividades de alto riesgo, entre las cuales se encuentran las realizadas por los funcionarios del INPEC¹⁸.

1.7 El Tribunal relató que el Gobierno expidió el Decreto Ley 2090 de 2003 sobre las actividades de alto riesgo y en sus artículos 3 y 4 fijó nuevas condiciones para acceder a la pensión. También, refirió que el Decreto estableció un régimen de transición consistente en que las personas que tuvieran 500 semanas cotizadas a su entrada en vigencia y cumplieran las condiciones del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 podrían acceder a la pensión conforme a la Ley 32 de 1986.

1.8 Después de ello, explicó que se profirió el Acto Legislativo 01 de 2005 cuyo parágrafo 5° del artículo 1° estableció que a los integrantes del INPEC que hubieran ingresado antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 2090 de 2003 se les aplicaría la Ley 32 de 1986¹⁹. No obstante, sostuvo que para acceder al régimen de transición la señora Ardila Garzón debía cumplir con las condiciones del artículo 6° del Decreto 2090 de 2003 y del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir: (i) tener 500

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 44. Colpensiones insistió en que no se deberían tener en cuenta los periodos en los que la señora Ardila Garzón fue desvinculada, por lo que no cumpliría con los 20 años de servicio exigidos por la Ley 32 de 1986. Por su parte, la demandante solicitó que la pensión se liquidara de conformidad con el 75% de todos los factores salariales percibidos, según lo dispuesto en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978 y no con base en la Ley 100 de 1993.

¹⁸ “Artículo 140. De conformidad con la Ley 4a. de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos. El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad”.

¹⁹ Acto Legislativo 01 de 2005. “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”. Énfasis agregado.

semanas cotizadas para el 26 de julio de 2003; y, (ii) tener 35 años para mujeres, 40 años para hombres o 15 años de servicio para el 1° de abril de 1994²⁰.

1.9 En conclusión, el Tribunal afirmó que la señora Ardila Garzón no cumplía con las condiciones del régimen de transición establecido en el Decreto Ley 2090 de 2003 y la Ley 100 de 1993, por cuanto tenía 444 semanas para el 26 de julio de 2003 y sólo contaba con 21 años de edad para el 1° de abril de 1994²¹. Por ende, su solicitud pensional debía analizarse conforme al nuevo régimen pensional que le exige 55 años de edad, 700 semanas en actividades de alto riesgo y 1300 semanas de cotización general²². Por lo que, si bien la demandante cumplía con 20 años de servicio al INPEC, equivalentes a más de 700 semanas en actividades de alto riesgo, sólo contaba con 48 años de edad y tenía 1.1.41 semanas de cotización general y, en consecuencia, no podía acceder a la pensión²³.

1.10 Por lo anterior, la señora Cristina Ardila Garzón formuló acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Meta y Colpensiones. A juicio de la accionante, el Tribunal accionado incurrió en un *defecto sustantivo*, al no valorar adecuadamente el parágrafo 5° transitorio del artículo 1° Acto Legislativo 01 de 2005 que fijó el régimen de transición de la Ley 32 de 1986 y estableció que tal legislación aplicará para las personas vinculadas antes de la vigencia del Decreto 2090 de 2003. En este orden, la actora señaló que conforme a dicha normatividad, ella podría acceder a la pensión de vejez; sin embargo, el Tribunal accionado sostuvo que las condiciones del régimen de transición eran las fijadas en el artículo 6 del Decreto 2090 de 2003 y 36 de la Ley 100 de 1993, interpretación que contradice lo establecido en el Acto Legislativo, el cual, tiene naturaleza constitucional²⁴.

1.11 La accionante consideró que el Tribunal había inaplicado una norma determinante para el caso concreto e interpretó indebidamente el Decreto 2090 de 2003 y la Ley 100 de 1993, lo que desconocería la sentencia C-651 de 2015 y el principio constitucional de *favorabilidad*²⁵. Lo cual

²⁰ Documento 3 del Expediente digital. Pág. 51.

²¹ *Ibíd.* Pág. 54.

²² *Ibíd.* Pág. 55.

²³ *Ibíd.* Págs. 55-56.

²⁴ Documento 1 del Expediente digital. *Acción de Tutela*.

²⁵ *Ibíd.* Págs. 8-12.

redundó en la vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social, igualdad, vida digna, debido proceso y acceso efectivo a la administración de justicia²⁶. Por ello, solicitó el amparo de sus garantías, que se deje sin efectos la sentencia del Tribunal Administrativo del Meta y, en su lugar, se le ordene proferir una nueva sentencia en la que se reconozca su derecho a la pensión de vejez de conformidad con la Ley 32 de 1986²⁷.

2. Trámite de la acción de tutela

2.1 El 2 de octubre de 2020, la Sección Primera del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, admitió la acción de tutela y ordenó notificar a las entidades accionadas para que se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones del amparo, así mismo vinculó al proceso al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio²⁸.

3. Respuestas de las entidades accionadas

3.1 El 9 de octubre de 2020, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio informó únicamente que el expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se encontraba en el Tribunal Administrativo del Meta²⁹.

3.2 El 13 de octubre de 2020, el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo del Meta solicitó que se negara la acción de tutela, toda vez que la decisión adoptada se fundamentó en que los integrantes del INPEC vinculados antes de la vigencia del Decreto 2090 de 2003 solo pueden acceder al régimen de transición de la Ley 32 de 1986 si acreditan: (i) 500 semanas de cotización para el 26 de julio de 2003, y (ii) 35 años mujeres - 40 años hombres o 15 años de servicio para el 1° de abril de 1994; condiciones que no cumplía la accionante, pues, a la entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003 sólo tenía 446 semanas cotizadas y, cuando entró en vigor la Ley 100 de 1993, tenía 21 años de edad,. De esta manera, al no cumplir con los requisitos del régimen de transición, no podría aplicarse la Ley 32 de 1986³⁰.

²⁶ Documento 1 del Expediente digital.

²⁷ *Ibíd.* Pág. 13.

²⁸ Documento 8 del Expediente digital.

²⁹ Documento 30 del expediente digital.

³⁰ Documento 10 del Expediente digital.

3.3 El mismo 13 de octubre, Colpensiones también solicitó que se negara el amparo al advertir que el fallo cuestionado se profirió de conformidad con las normas y la jurisprudencia aplicables al caso concreto, por lo que la demandante sólo podría acceder a la pensión de vejez si acredita los presupuestos del régimen actual que exige 57 años para mujeres, 62 años para hombres y 1.300 semanas cotizadas, condiciones que no logró acreditar³¹.

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

4.1 **Primera Instancia:** En decisión del 26 de noviembre de 2020, la Sección Primera del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, declaró improcedente la acción de tutela respecto a los derechos fundamentales al debido proceso, acceso efectivo a la administración de justicia, mínimo vital, vida digna e igualdad, por indebida fundamentación de la demandante. Además, negó el amparo de su garantía constitucional a la seguridad social, al considerar que el fallo del Tribunal se sustentó debidamente en las normas relativas al régimen pensional de los funcionarios del INPEC³².

4.2 **Impugnación:** El fallo fue impugnado por la señora Cristina Ardila Garzón con fundamento en que el Tribunal dio preferencia al artículo 6° del Decreto 2090 de 2003 y la Ley 100 de 1993, en vez del párrafo 5° transitorio del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, pese a tener éste una naturaleza constitucional, lo cual desconoce la sentencia C-651 de 2005, en tanto dicha providencia habría realizado una interpretación sistemática sobre las referidas normas y el régimen pensional de los funcionarios del INPEC³³.

4.3 **Segunda instancia:** La Sección Segunda del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia del 11 de febrero de 2021, confirmó la decisión de primer grado al encontrar que no existía un desconocimiento del precedente de la sentencia C-651 de 2005 ni una vulneración de los derechos fundamentales de la accionante, por cuanto se profirió un fallo acorde a la normatividad y se concluyó adecuadamente que la señora Ardila Garzón no cumplía con los requisitos necesarios para

³¹ Documento 21 del Expediente digital.

³² Documento 43 del Expediente digital.

³³ Documento 48 del Expediente digital.

aplicar el régimen de transición y poder acceder a la pensión de vejez de conformidad con la Ley 32 de 1986³⁴.

5. Pruebas incluidas en el expediente

-Resoluciones GNR-24903 del 25 de enero de 2016, GNR-313894 del 25 de octubre de 2016, VPB-45438 del 22 de diciembre de 2016 y SUB-215824 del 4 de octubre de 2017 de Colpensiones³⁵.

-Expediente del Tribunal Administrativo del Meta sobre el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por la señora Cristina Ardila Garzón contra Colpensiones³⁶.

-Expediente del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio, sobre el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por la señora Cristina Ardila Garzón contra Colpensiones³⁷.

-Historia laboral de la señora Cristina Ardila Garzón ante Colpensiones³⁸.

6. Selección del expediente por parte de la Corte Constitucional

6.1 En el trámite de selección sobre el presente asunto, la Defensoría del Pueblo presentó *insistencia* para que se escogiera el caso con fundamento en que se habría incurrido en un desconocimiento del precedente adoptado en la Sentencia C-651 de 2015, en la cual se indicó la forma de interpretar el Acto Legislativo 01 de 2005. La Defensoría también manifestó que la accionante sí cumplía con los requisitos para acceder a la pensión de vejez, en tanto acreditaba más de 20 años de servicio de conformidad con la Ley 32 de 1986³⁹.

6.2 Mediante Auto del 19 de julio de 2021, la Sala de Selección Número Siete de esta Corporación⁴⁰ seleccionó el referido expediente bajo el criterio objetivo de: *Exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental*, así como el criterio complementario de: *Tutela*

³⁴ Documento 56 del Expediente digital.

³⁵ Documentos 13-18 del Expediente digital.

³⁶ Documento 23 del Expediente digital.

³⁷ Documento 24 del Expediente digital.

³⁸ Documento 39 del Expediente digital.

³⁹ Documento 58 del Expediente digital.

⁴⁰ Conformada por las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado y Paola Andrea Meneses Mosquera.

contra providencias judiciales en los términos de la jurisprudencia constitucional. Adicionalmente, previo sorteo, la Sala Plena de la Corte repartió el referido asunto al Magistrado Sustanciador.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1.1 La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo proferido dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Análisis de procedencia general de la acción de tutela contra providencia judicial

2.1 En primer lugar, la Sala debe verificar si en el presente caso se cumplen los requisitos generales de procedencia de las acciones de tutela que se formulan contra providencias judiciales. Bajo este propósito, se explicarán progresivamente cada uno de los requisitos y se analizará su cumplimiento en el caso concreto. De sobrepasar el referido examen, se pasará a formular el problema jurídico y se realizará el estudio de fondo correspondiente⁴¹.

2.2 El artículo 86 de la Carta Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional⁴² han establecido que la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, pues es un mecanismo judicial de naturaleza excepcional que persigue una protección inmediata frente a la conducta de cualquier autoridad pública o, en precisos eventos, de particulares, cuando sus acciones u omisiones impliquen alguna vulneración o amenaza a los derechos fundamentales⁴³.

2.3 En desarrollo del referido artículo 86 y, en concordancia con lo previsto en los artículos 1°, 5°, 6°, 10° y 42 del Decreto 2591 de 1991, así

⁴¹ Metodología utilizada en las Sentencias SU-267 de 2019, SU-113 de 2018, entre otras. Por esta razón, se seguirán de cerca las conceptualizaciones realizadas en el fallo SU-267 de 2019.

⁴² Ver sentencias T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015 y T-548 de 2015, y T-317 de 2015.

⁴³ Sentencia SU-267 de 2019.

como la jurisprudencia constitucional relativa al tema⁴⁴, los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son:

(i) legitimación en la causa por activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva; (iii) relevancia constitucional; (iv) subsidiariedad o agotamiento de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial; (v) inmediatez; (vi) de tratarse de una irregularidad procesal, que ésta tenga incidencia directa en la decisión; (vii) identificación de los hechos del caso y los derechos fundamentales presuntamente vulnerados; y, (viii) que no se trate de una acción de tutela formulada contra sentencias de tutela⁴⁵.

Legitimación en la causa por activa⁴⁶

2.4 El artículo 86 de la Constitución establece que cualquier persona, por sí misma o por quien actúe a su nombre, puede reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales. A su vez, el Decreto 2591 de 1991 (artículo 10º) señala la posibilidad de presentar la acción a través de representante legal, agente oficioso, Defensor del Pueblo o personerías municipales⁴⁷.

2.5 En el presente caso, quien formuló el amparo fue la señora Cristina Ardila Garzón, actuando en nombre propio para la defensa de sus derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social, igualdad, vida digna, debido proceso y acceso efectivo a la administración de justicia, por lo que la Sala encuentra acreditado este requisito.

Legitimación en la causa por pasiva

⁴⁴ La recopilación realizada tiene como sustento las siguientes sentencias: SU-113 de 2018, T-054 de 2018, T-553 de 2017, T-406 de 2017, T-313 de 2017, T-244 de 2017, SU-391 de 2016, SU-173 de 2015, SU-540 de 2007, C-590 de 2005, entre otras.

⁴⁵ Sentencia SU-267 de 2019.

⁴⁶ *Ibíd.* Al respecto, se resaltó que este presupuesto de legitimación en la causa también hace parte de los requisitos generales de procedencia de las acciones de tutela contra providencias judiciales, por lo que la Corte debe abordar su examen, tal como se ha realizado en las sentencias T-406 de 2017, T-313 de 2017, SU-173 de 2015, entre otras.

⁴⁷ Sentencia T-204 de 2021. Decreto 2591 de 1991, artículo 10. Legitimidad e interés: “*La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales*”.

2.6 Los artículos 5° y 13 del Decreto 2591 de 1991 señalan que la acción de tutela debe dirigirse contra la autoridad pública o el representante del organismo que presuntamente haya vulnerado o amenazado los derechos fundamentales de la persona demandante. A su vez, las disposiciones 86 Superior y 42 del Decreto en cita establecen las condiciones para que el amparo pueda formularse contra acciones u omisiones de particulares. En esa medida, el juez constitucional debe examinar si los accionados son quienes eventualmente estarían llamados a responder por la vulneración denunciada por el tutelante.

2.7 En esta ocasión, el amparo se formuló contra el Tribunal Administrativo del Meta y Colpensiones, así mismo, el juez de primera instancia de tutela vinculó al proceso al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio. Al respecto, se verifica que Colpensiones fue la entidad que negó la solicitud pensional de la señora Ardila Garzón y, eventualmente, sería la encargada de realizar el reconocimiento de su pensión de vejez. Además, el Tribunal Administrativo del Meta y el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio fueron las autoridades que resolvieron el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por la actora, y la decisión de segunda instancia es la cuestionada en el presente trámite de tutela, por lo que la Sala concluye que las tres entidades referidas cumplen con el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva.

Relevancia constitucional

2.8 Esta Corporación ha señalado que el juez de tutela debe examinar si la naturaleza de la controversia es verdaderamente constitucional en cuanto gira en torno al contenido, alcance y/o goce de un derecho fundamental, o si, en cambio, se limita a una discusión únicamente legal o económica que no debería ser tramitada por medio de acción de tutela de conformidad con la finalidad y esencia de este mecanismo judicial⁴⁸.

2.9 En el presente caso la señora Ardila Garzón solicita la protección de sus garantías fundamentales al mínimo vital, seguridad social, igualdad, vida digna, debido proceso y acceso efectivo a la administración de

⁴⁸ Ver sentencias SU-617 de 2014, T-291 de 2016, T-651 de 2017, T-063 de 2018, T-176 de 2018, T-341 de 2018, SU-573 de 2019, entre otras.

justicia, frente al presunto *defecto sustantivo* en el que habría incurrido el Tribunal Administrativo del Meta que decidió negar su pensión de vejez. En efecto, se evidencia que este asunto no sólo involucra el examen de si la sentencia adoptada desconoció el debido proceso, sino que también implica abordar un debate constitucional sobre jerarquía normativa, principio de favorabilidad e interpretación del régimen pensional de los funcionarios del INPEC. Además, la consecuencia de ello será el reconocimiento o la negativa de la pensión de vejez de la accionante, lo que se relaciona directamente con su derecho fundamental a la seguridad social. De tal forma, se encuentra que el caso reviste relevancia constitucional y no se trata de un asunto meramente legal o económico.

Subsidiariedad o agotamiento de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial

2.10 La acción de amparo tiene un carácter residual y subsidiario, en virtud de lo consagrado en el artículo 86 de la Carta Política y del Decreto 2591 de 1991. Con fundamento en lo anterior, esta acción sólo es procedente de forma excepcional como mecanismo: (i) *definitivo*, en los casos en que el presunto afectado no cuente con otro medio *idóneo y eficaz*⁴⁹ de defensa judicial para la protección de sus derechos fundamentales; y, (ii) *transitorio*, cuando se busca evitar la consumación de un perjuicio irremediable⁵⁰. Además, si se trata de una acción de tutela contra providencia judicial, en principio, se deben haber agotado los medios ordinarios y extraordinarios de defensa⁵¹.

2.11 Al respecto, la Corte ha precisado que la mera existencia de otro medio judicial para resolver la controversia en disputa no hace que la acción de tutela resulte improcedente, pues se debe examinar la *eficacia* de aquel medio en el caso concreto atendiendo las condiciones específicas del accionante⁵², tales como: calidad de sujeto de especial protección constitucional, estado de salud, edad, situación socioeconómica, vulnerabilidad, entre otros⁵³. Así, el artículo 6° del

⁴⁹ Sobre este punto, la Corte ha establecido que “*el medio debe ser idóneo, lo que significa que debe ser materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Además, debe ser un medio eficaz, esto es, que debe estar diseñado de forma tal que brinde oportunamente una protección al derecho*” Sentencias T-040 de 2016, SU-124 de 2018, entre otras.

⁵⁰ Sentencia SU-267 de 2019.

⁵¹ Sentencias C-590 de 2005, T-001 de 2017, SU-115 de 2018, entre otras.

⁵² Sentencia SU-124 de 2018.

⁵³ Sentencia T-112 de 2013.

Decreto 2591 de 1991 refiere que: “*La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante*”.

2.12 Como ejemplo de este punto, la Corte ha reiterado que las madres cabeza de familia son sujetos de especial protección constitucional debido a su “*condición especial, concretada en su responsabilidad individual y solitaria en frente del hogar y como única fuente capaz de derivar el sustento diario de todos sus miembros*”⁵⁴. Lo cual se fundamenta en los mandatos constitucionales 13 (protección del derecho fundamental a la igualdad) y 43 (deber de Estado de apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia), así como de la obligación constitucional de “*preservar condiciones dignas de vida a los menores y personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta a cargo de ella, al tiempo que se pretende apoyar a la mujer a soportar la pesada carga que por razones, sociales, culturales e históricas han tenido que asumir*”⁵⁵. Por lo que en sentencias como la T-803 de 2013, T-804 de 2018, entre otras, este Tribunal ha indicado que la acción de tutela resulta procedente ante la *ineficacia* de los medios ordinarios para proteger los derechos fundamentales de esta población⁵⁶.

2.13 En el caso objeto de revisión, la señora Cristina Ardila Garzón: (i) sería *madre cabeza de familia* de conformidad con los criterios de la sentencia T-084 de 2018⁵⁷, (ii) tiene a su cargo dos hijos de 15 y 19 años

⁵⁴ Sentencia T-803 de 2013.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ En este sentido, la sentencia T-803 de 2013 refirió: “*La Corte debe pues reiterar que el reconocimiento del derecho a la estabilidad reforzada de la **madre cabeza de familia**, que se traduce en el derecho a permanecer en el empleo, está plenamente desarrollado por la jurisprudencia al aceptarse la **procedencia de la tutela**, “no sólo por las condiciones especiales de discriminación que recaen sobre este grupo poblacional, sino también porque salvaguardando los derechos de las madres cabeza de familia se garantiza también el goce efectivo de los mismos a todos aquellos que dependen de su sustento”. Además, “la continuidad en las prestaciones que pueda recibir la trabajadora representan la posibilidad de gozar plenamente de sus derechos y los de su familia, en especial el derecho a la vida digna, a la seguridad social, a la educación, a la alimentación y a la vivienda digna”.*

*En suma, **la tutela es procedente de manera excepcional cuando se presenta la afectación de derechos fundamentales de la madre cabeza de familia**, al tratarse de sujeto de especial protección constitucional, en situación de debilidad manifiesta”.* Énfasis agregado.

⁵⁷ “*La condición de madre cabeza de familia requiere la confluencia de los siguientes elementos, a saber: (i) que la mujer tenga a su cargo la responsabilidad de hijos menores de edad o de otras personas “incapacitadas” para trabajar; (ii) que la responsabilidad exclusiva de la mujer en la jefatura del hogar sea de carácter permanente; (iii) que exista una auténtica sustracción de los deberes legales de manutención por parte de la pareja o del padre de los menores de edad a cargo; y (iv) que exista una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia”.* Énfasis agregado.

de edad⁵⁸, (iii) se retiró del INPEC desde el 2016 y se encuentra en el régimen subsidiado de salud⁵⁹; y, (iv) solicitó la pensión de vejez ante Colpensiones por haber laborado más de 21 años en una actividad de alto riesgo, sin embargo, la referida entidad negó su petición, por lo que en adelante la señora Ardila Garzón presentó recursos de reposición, apelación y revocatoria directa ante Colpensiones para obtener la referida prestación social⁶⁰. No obstante, la accionada negó todos los recursos presentados, por lo que la demandante acudió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin embargo, en segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Meta revocó la decisión proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del circuito judicial de Villavicencio que concedió sus pretensiones y, en este sentido, negó la pensión de vejez.

2.14 Con base en lo anterior, la Sala advierte que la accionante agotó todos los medios de defensa judicial que tenía a su alcance, pues acudió oportunamente a la jurisdicción contencioso administrativa, tanto en primera como en segunda instancia. En este punto, es preciso aclarar que, si bien el artículo 248 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por los Tribunales Administrativos procede el recurso extraordinario de revisión, el mismo no es procedente en el caso objeto de estudio, pues los supuestos fácticos del asunto no se encuentran dentro de las causales de procedencia establecidas artículo 250 del referido Código⁶¹. Por lo que la Sala encuentra acreditado el presente requisito de procedibilidad.

⁵⁸ De acuerdo con lo sostenido en la acción de tutela y las pruebas allegadas con ésta. Para lo cual, ver Documentos 1 y 3 del Expediente digital.

⁵⁹ Documento 3 del Expediente digital. Pág. 1. Certificado ADRES en el que se indica que se encuentra afiliada al régimen subsidiado de salud y que es madre cabeza de familia.

⁶⁰ Documentos 13-18 del Expediente digital.

⁶¹ “ARTÍCULO 250. CAUSALES DE REVISIÓN. *Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida. 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que*

Inmediatez

2.15 El artículo 86 de la Constitución estableció la acción de tutela como un mecanismo ciudadano para obtener la protección *inmediata* de los derechos fundamentales, por lo que la Corte Constitucional ha indicado que debe presentarse en un “*término razonable*” desde el hecho que presuntamente amenaza o vulnera la garantía constitucional que se invoca⁶².

2.16 En el asunto objeto de estudio, se evidencia que el Tribunal Administrativo del Meta profirió su decisión de segunda instancia el 20 de agosto de 2020 y que la señora Cristina Ardila Garzón formuló la acción de tutela el 29 de septiembre de ese mismo año⁶³; por lo que sólo transcurrió un mes y 9 días entre la actuación que presuntamente generó la vulneración de los derechos fundamentales invocados y la presentación del amparo. Por tanto, la Sala Novena de Revisión concluye que, en esta oportunidad, se cumple el presupuesto de inmediatez.

Que de tratarse de una irregularidad procesal, ésta tenga incidencia directa en la decisión

2.17 Se destaca que esta exigencia no es general, sino que se aplica únicamente a los casos en los que se argumenta la existencia de un error procesal, lo cual se limitaría a la circunstancia especial de procedencia denominada *defecto procedimental absoluto*⁶⁴. Por ello, este supuesto no

aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

Artículo 20 de la Ley 797 de 2003: “*Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Las providencias judiciales que hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación”.* Además, sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión pueden consultarse las sentencias SU-238 de 2019, SU-068 de 2018, T-291 de 2014, entre otras.

⁶² Sentencia T-204 de 2021.

⁶³ Documento 2. Expediente Digital.

⁶⁴ Explicación abordada en la sentencia SU-267 de 2019, en donde se explica que “*Un aspecto que muestra este hecho es que la caracterización de este defecto requiere específicamente que: “se trate de un error de procedimiento grave, **que tenga incidencia cierta y directa en la decisión** de fondo adoptada por el funcionario judicial correspondiente” (Sentencias T-348 de 2008, T-267 de 2009, entre muchas otras), lo cual reproduce exactamente esta exigencia.”.*

resulta aplicable al caso concreto, debido a que las irregularidades señaladas por la demandante son de carácter *sustantivo* y no procesal.

Identificación de los hechos del caso y los derechos fundamentales presuntamente vulnerados

2.18 La acción de tutela bajo análisis refiere claramente los hechos que dieron lugar a la acción de tutela, indicando la providencia judicial atacada (fallo del 20 agosto de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo del Meta, en el trámite de la acción de nulidad y restablecimiento de derecho adelantado contra Colpensiones) y el defecto en que habría incurrido (*sustantivo*). A su vez, se indicaron los derechos fundamentales que presuntamente fueron vulnerados (mínimo vital, seguridad social, igualdad, vida digna, debido proceso y acceso efectivo a la administración de justicia), por lo que se satisface este requisito.

Que no se trate de una acción de tutela formulada contra sentencias de tutela

2.19 Esta exigencia también se acredita toda vez que el amparo formulado se presentó contra una providencia adoptada en el curso de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Teniendo en cuenta lo anterior y el cumplimiento de todos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela bajo análisis, la Sala Novena de Revisión pasa a abordar el examen de fondo del presente asunto.

3. Planteamiento del problema jurídico y metodología de solución del caso

3.1 En el presente asunto, la señora Cristina Ardila Garzón solicita la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social, igualdad, vida digna, debido proceso y acceso efectivo a la administración de justicia, presuntamente vulnerados por el Tribunal Administrativo del Meta al incurrir en un *defecto sustantivo* en la sentencia adoptada el 20 de agosto de 2020, en la cual examinó la solicitud de pensión de vejez de la demandante con base en el Decreto Ley 2090 de 2003 y la Ley 100 de 1993, y dispuso negar el reconocimiento de dicha prestación ante el incumplimiento de los requisitos previstos en tales normas.

3.2 Con base en lo anterior, la Sala Novena de Revisión resolverá el siguiente problema jurídico: ¿El Tribunal Administrativo del Meta, en sentencia del 20 de agosto de 2020, incurrió en un *defecto sustantivo* al exigirle a la señora Cristina Ardila Garzón el cumplimiento de las condiciones fijadas en el Decreto Ley 2090 de 2003 y la Ley 100 de 1993, en vez de las establecidas en el parágrafo 5° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, a efectos de aplicar la Ley 32 de 1986?

3.3 Para resolver este interrogante, la Sala abordará el análisis de los siguientes temas: (i) Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y el defecto sustantivo; (ii) el régimen pensional de los funcionarios del INPEC; (iii) criterios de solución frente a conflictos entre normas y el principio de favorabilidad laboral; y (iv) la solución del caso concreto.

4. Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y el defecto sustantivo

4.1 En materia de acciones de tutela que se formulan contra una providencia judicial, la Corte Constitucional ha explicado que no sólo se deben verificar unos requisitos generales de procedencia sino, además, es necesario analizar si la decisión cuestionada cumple con al menos una de las *causales específicas de procedibilidad*, las cuales hacen referencia a defectos o vicios de la providencia que redundan en una vulneración del derecho fundamental al debido proceso⁶⁵.

4.2 La sentencia C-590 de 2005 sintetizó las referidas *causales específicas de procedibilidad* de la siguiente manera:

a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

⁶⁵ Sentencia SU-267 de 2019.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

i. Violación directa de la Constitución”

4.3 Teniendo en cuenta que, en el asunto *sub examine*, la accionante alega que el Tribunal accionado incurrió en un defecto sustantivo, la Sala profundizará en el estudio del mismo. El *defecto material o sustantivo* se sustenta en el deber de todos los jueces de adoptar sus decisiones conforme a una correcta interpretación del ordenamiento jurídico y adecuada aplicación de las normas constitucionales, legales y demás fuentes del Derecho al caso concreto, lo que implica, por ejemplo, realizar una fundamentación jurídica a partir de normas existentes, que no hayan sido declaradas inconstitucionales y en conjunto con otras disposiciones que resulten necesarias para resolver el asunto correspondiente⁶⁶.

4.4 Sobre este aspecto, la sentencia SU-659 de 2015 realiza una síntesis de algunos escenarios o situaciones en las cuales una providencia judicial incurriría en un *defecto material o sustantivo*, las cuales se reiteran a continuación:

⁶⁶ Sentencias SU-267 de 2019, SU-659 de 2015, entre otras.

“(i) Cuando existe una carencia absoluta de fundamento jurídico. En este caso la decisión se sustenta en una norma que no existe, que ha sido derogada, o que ha sido declarada inconstitucional.

(ii) Aplicación de norma que requiere interpretación sistemática con otras normas, caso en el cual no se tienen en cuenta otras normas aplicables al caso y que son necesarias para la decisión adoptada.

(iii) Por aplicación de normas constitucionales pero no aplicables al caso concreto. En este evento, la norma no es inconstitucional pero al ser aplicada al caso concreto vulnera derechos fundamentales, razón por lo que debe ser igualmente inaplicada.

(iv) Porque la providencia incurre en incongruencia entre los fundamentos jurídicos y la decisión. Esta situación se configura cuando la resolución del juez no corresponde con las motivaciones expuestas en la providencia.

(v) Al aplicar una norma cuya interpretación desconoce una sentencia de efectos ‘erga omnes’. En esta hipótesis se aplica una norma cuyo sentido contraría la ratio decidendi de una sentencia que irradia sus efectos a todo el ordenamiento jurídico.

(vi) Por aplicación de normas abiertamente inconstitucionales, evento en el cual si bien el contenido normativo no ha sido declarado inexecutable, este es abiertamente contrario a la constitución. En este evento, la tutela procede si el juez ordinario no inaplica la norma por medio de la figura de la excepción de inconstitucionalidad.

De igual manera, se incurre en un defecto sustantivo, cuando las normas legales no son interpretadas con un enfoque constitucional, fundado en la salvaguarda de los derechos fundamentales, tomando en cuenta las particularidades del caso concreto.”

4.5 En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha reiterado la trascendencia del *principio de interpretación conforme a la Constitución*, según el cual, los jueces deben priorizar la interpretación del ordenamiento jurídico que vaya de acuerdo al texto constitucional. Así, *“cuando quiera que, entre las varias interpretaciones en juego, haya una o unas que resulten contrarias a la Carta Política y otra que se acomode al texto superior. En ese caso, el juez de tutela debe descartar en su fallo*

las interpretaciones incompatibles con la Constitución y disponer como obligatoria la interpretación conforme a la Constitución”⁶⁷.

4.6 De esta manera, el análisis de este defecto implica que el juez de tutela tiene el deber de examinar las fuentes de Derecho que se aplicaron en la decisión judicial atacada, así como su fundamentación, coherencia, razonabilidad, conformidad con la Constitución y hermenéutica, con el fin de establecer si se desconocieron los derechos fundamentales de algunas de las partes en el respectivo proceso⁶⁸.

5. El régimen pensional de los funcionarios del INPEC

5.1 La Ley 32 de 1986 estableció el Estatuto Orgánico del Cuerpo de Custodia y Vigilancia con el fin de regular *“todo lo relativo al ingreso, formación, capacitación, ascensos, traslados, retiros, administración y régimen prestacional del personal de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional”*⁶⁹. Así mismo, su artículo 96 estableció los requisitos para que dicho personal accediera a la pensión de jubilación en los siguientes términos: *“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”*.

5.2 Posteriormente, se profirió la Ley 100 de 1993 por el cual se creó el Sistema General de Seguridad Social Integral para trabajadores de todos los sectores, sin embargo, su artículo 140 estableció que el Gobierno Nacional expediría *“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”*. A su vez, determinó que tales actividades de alto riesgo abarcaban las ejercidas por el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria, y que en todo caso no se desconocerían los derechos adquiridos⁷⁰.

⁶⁷ Sentencia SU-418 de 2019. Sobre este principio también pueden consultarse las sentencias SU-132 de 2013, C-1040 de 2005, T-459 de 2017, entre otras.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Artículo 1°.

⁷⁰ *“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*

5.3 Por otra parte, el Gobierno expidió el Decreto 407 de 1994 para crear el régimen del personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- relativo a los derechos y deberes de sus integrantes, la carrera penitenciaria, procesos de selección, diferentes situaciones administrativas, entre otros. En su disposición 168 se indicó que este personal se pensionaría conforme al artículo 96 de la Ley 32 de 1986 y que, quienes ingresaran a partir de la vigencia de tal decreto (21 de febrero de 1994), podrían acceder a la pensión *“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.”*

5.4 Tales actividades riesgosas fueron reguladas por el Gobierno Nacional en el Decreto Ley 2090 de 2003, dentro de las cuales se reconocieron las labores desempeñadas por los trabajadores expuestos a radiaciones, minería, así como el *“personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria”*, entre otros⁷¹. A su vez, el Decreto derogó el artículo 168 del Decreto 407 de 1994 y dispuso nuevos requisitos para acceder a la pensión de vejez para quienes realizan tales actividades riesgosas:

“La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos:

- 1. Haber cumplido 55 años de edad.*
- 2. Haber cotizado 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.*

La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (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 cincuenta (50) años.”

5.5 Por otro lado, el artículo 6° del Decreto Ley 2090 de 2003 que entró en vigencia el 28 de julio de 2003⁷², fijó un régimen de transición respecto a leyes anteriores en los siguientes términos:

cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos”.

⁷¹ Artículo 2°.

⁷² Sobre la fecha exacta en la que inició la vigencia del Decreto Ley, se destaca que su artículo 11 se refiere: *“El presente decreto regirá a partir de su publicación (...)”* Y el Decreto Ley 2090 de 2003 fue publicado en el Diario Oficial No. 45.262 del 28 de julio de 2003.

“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”⁷³.

5.6 En contraste, el 13 de junio de 2005, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 1950 de 2005 para reglamentar el artículo 140 de la Ley 100 de 1993, el cual le había impuesto el deber de regular el régimen de los servidores públicos que laboraran en actividades de alto riesgo. En esta norma se reglamentaron las condiciones para la aplicación de la Ley 32 de 1986 relativa específicamente sobre los integrantes del cuerpo de custodia y vigilancia. De tal forma, dispuso:

“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

⁷³ El artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, refiere: *“RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres. La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley. El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.”*

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 1° del Decreto 1835 de 1994”⁷⁴.

5.7 En un sentido semejante, el Acto Legislativo 01 de 2005 introdujo modificaciones al artículo 48 de la Constitución Política en materia de sistema de pensiones, regímenes especiales, monto máximo, entre otros. Su parágrafo 5° del artículo 1° se pronunció de manera similar al Decreto 1950 de 2005 sobre los integrantes del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional, así como el régimen de transición necesario para dar aplicación a la Ley 32 de 1986, sobre el cual precisó:

“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

⁷⁴ El artículo 168 del Decreto 407 de 1994 refiere: *“PENSION DE JUBILACION. 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.*

PARAGRAFO 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”.

El artículo 1° del Decreto 1835 de 1994 refiere: *“El Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios se aplica a los servidores públicos de todos los niveles, de conformidad con el Decreto 691 de 1994. Igualmente les son aplicables las normas consagradas en los Decretos 1281 de 1994 y 1295 de 1994. Sin perjuicio de lo anterior, y en desarrollo del artículo 140 de la Ley 100 de 1993, el presente Decreto contiene las normas especiales sobre actividades de alto riesgo de todos los servidores públicos, salvo aquellos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, quienes serán objeto de decisión especial. En virtud del Decreto 691 de 1994, a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993 y sin perjuicio de los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la misma, no se reconocerán pensiones especiales diferentes a las previstas en el presente Decreto y en el Régimen General de Actividades de Alto Riesgo. Parágrafo. El régimen de pensiones especiales sólo le será aplicable a los servidores públicos a los que se refiere este Decreto, siempre que permanezcan afiliados al Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida. Cuando estos servidores se afilien voluntariamente al régimen de ahorro individual con solidaridad se regirán por las normas propias de éste, salvo en lo que respecta al monto de las cotizaciones que se regirán por lo dispuesto en el presente Decreto”.*

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".

5.8 A partir del recuento normativo realizado, se extraen dos posibles interpretaciones sobre los requisitos del régimen de transición exigido para acceder a la pensión de vejez bajo los lineamientos de la Ley 32 de 1986:

(i) A la luz del artículo 6° del Decreto 2090 de 2003 se debería contar con 500 semanas cotizadas a la entrada en vigencia de dicho Decreto (28 de julio de 2003). Además, tal disposición remite al artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por lo cual se debería cumplir con el requisito de tener 35 años para mujeres, 40 años para hombres o 15 años de servicio para el momento en que entró a regir la Ley 100 de 1993 (1° de abril de 1994).

(ii) Con base en el Decreto 1950 de 2005 y el párrafo 5° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, se aplicaría la Ley 32 de 1986 a quienes se hubieran vinculado al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley 2090 de 2003 (28 de julio de 2003).

5.9 Sobre este punto, resulta pertinente hacer referencia a la sentencia C-651 de 2015, en la cual la Corte Constitucional analizó la vigencia de los regímenes especiales de pensiones a la luz del Acto Legislativo 01 de 2005 y explicó las razones que llevaron al Congreso de la República a proferir el párrafo 5° transitorio del artículo 1°, es decir, su *finalidad*. Al respecto, se sostuvo que el Acto Legislativo nunca buscó eliminar el régimen de las actividades de alto riesgo y que el párrafo 5° se motivó “*en torno de una situación puntual de los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional, pues al parecer había un vacío regulatorio en el tiempo en relación con este personal, que el Congreso consideró necesario colmar*”.

5.10 Así, la sentencia hizo referencia a varias intervenciones de congresistas durante los debates correspondientes, así como una constancia que se dejó en el trámite legislativo y la proposición que fue aprobada para convertirse en el párrafo 5° transitorio. En consecuencia, mencionó el siguiente extracto de la Gaceta 533 de 2005 que resulta ilustrativo para comprender la *finalidad* de la norma:

“Señor presidente, voy a tratar de explicar brevemente el sentido de esta propuesta y el contexto de la misma que son los siguientes: En el año, a principios de los años 90, este Congreso adoptó todo un régimen especial para el cuerpo de custodia y vigilancia de prisiones, y lo adoptó en el entendido de la grave crisis carcelaria que se presentaba en ese momento. En ese sentido se creó un Instituto especial, se creó el Inpec que no existía, se le dieron facultades al Congreso para que expidiera un régimen prestacional especial, y al mismo tiempo en la Ley 100, en la Ley 100 (sic) específicamente se dijo que los miembros de custodia y vigilancia desempeñaban actividades de alto riesgo, fue el único grupo de trabajadores respecto de los cuales específicamente la Ley 100 dijo cumplen actividades de alto riesgo y su régimen será regulado por el Gobierno Nacional. Dos meses después de estar rigiendo la Ley 100, dos o tres meses después se expide un decreto ley, de facultades extraordinarias, decretó que establece claramente, expresamente que quienes estuvieran en ese momento en el Inpec tendrían un régimen especial que era el de la Ley 32 de 1986, y así mismo que esas personas de alto riesgo tendrían el régimen que estableciera el Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional nunca estableció ese régimen sino hasta el año 2003, a partir del cual como personas vinculadas a una actividad de alto riesgo, tendrían un sistema que se regirían por unas semanas especiales de cotización (...) Y por ese decreto ley posterior a la Ley 100 que creó una situación jurídica muy precisa y muy clara hay unos derechos adquiridos, derechos adquiridos, ¿por qué? Por una consideración elemental, pocos funcionarios como los guardianes de prisiones tienen las jornadas, a que ellos están sometidos y segundo tienen que vivir en las cárceles durante una serie de tiempo que le supone que haya un tratamiento especial.

Por eso desde esa época este Congreso tanto en la Ley 100, como en un decreto ley posterior fijó un régimen especial. Lo que se pide con esta norma, no es nada hacia el futuro, no es ningún régimen especial hacia delante, es simplemente que haya una claridad de interpretación, por eso es una norma transitoria de 2003, hacia atrás. Que se diga ¿qué? Pues que se aplica en los derechos que siempre tuvieron y que han tenido, que han reconocido los jueces y que están claramente en un decreto ley, esa es la pretensión que se reconozca esa situación jurídica del 2003 hacia atrás”⁷⁵.

⁷⁵ Senador Andrés González. Se resalta también que en esta Gaceta se menciona la continuación de esta intervención, en donde se explican los motivos que llevaron a que se profiriera el Decreto 1950 de 2005: “Yo debo honrar la verdad en el tratamiento de este tema, al señalar que por parte del Gobierno Nacional se ha dispuesto y se ha señalado, y se

5.11 Por otra parte, se resalta que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado también se ha pronunciado sobre el conflicto interpretativo relacionado con la aplicación del régimen de transición para los integrantes del INPEC. Mediante decisión del 4 de febrero de 2020, la referida Sala resolvió un conflicto entre la UGPP y Colpensiones sobre la pensión de vejez de un antiguo funcionario del INPEC. La UGPP sostenía que la pensión debía analizarse de conformidad con el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, mientras que Colpensiones sostuvo que tal normativa no resultaba aplicable, sino que se debía dar preferencia a las previsiones del Acto Legislativo 01 de 2005⁷⁶.

5.12 En esta decisión se indicó que el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 es claro en referir que el peligro inherente a ciertas labores merece la adopción de reglas especiales para acceder a la pensión de vejez, como en el caso del “*Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria*”. Por ello, se indicó que el Gobierno Nacional expediría un régimen distinto al general para regular la materia. Así, se sostuvo:

“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 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, parágrafo 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”.

ha considerado por el señor Ministro, podrá explicar aquí en esta materia, que existiría una vía paralela, alterna de solución a este tema, a través de un decreto del Gobierno Nacional. Uno podría pensar que con ese decreto, simplemente se resuelve este tema y queda aclarado, no obstante muchos colegas con razón me han dicho, pero si mañana ese decreto cambia, si cambia la situación no habrá alguna duda jurídica sobre ese particular, por eso debo exponer la situación con todos sus pormenores, yo he presentado en conjunto con muchos otros Senadores el tema en el sentido de que esta es una situación jurídica clara, un derecho adquirido clarísimo, indiscutible, judicialmente reconocido, que no se está modificando nada hacía, no se pretende un régimen especial hacia el futuro, ya este Acto Legislativo dice que habrá actividades de alto riesgo que se rijan conforme a la ley. De manera que yo lo dejo a consideración de esta Comisión, en el sentido de que es un acto de plena justicia, y de absoluta y clara juridicidad”.

⁷⁶ Esta decisión puede consultarse en el siguiente link: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/230/11001-03-06-000-2019-00196-00.pdf>

5.13 Además, se refirió que el Acto Legislativo 01 de 2005 y el Decreto 1950 de 2005, que reglamentó el artículo 140 de la Ley 100 de 1993, clarificaron y dejaron explícito que “*los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que habían ingresado con anterioridad a la entrada en 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 (...)»*”.

5.14 Así las cosas, se concluye que el sistema pensional de los funcionarios del cuerpo de vigilancia carcelario fue regulado desde 1986 y ha variado con el paso del tiempo ante la promulgación de la Ley 100 de 1993, el Decreto ley 2090 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005, lo cual ha conllevado diferentes interpretaciones sobre el régimen de transición y, especialmente, sobre las reglas necesarias para aplicar la Ley 32 de 1986.

6. Criterios de solución frente a conflictos entre normas y el principio de favorabilidad laboral

6.1 El ordenamiento jurídico prevé formas para que los jueces resuelvan conflictos entre disposiciones jurídicas y las interpretaciones que se puedan realizar sobre éstas. Tales criterios se fundamentan en las Leyes 57 y 153 de 1887, y se pueden subsumir en los siguientes:

“(i) el criterio jerárquico, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el criterio cronológico, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali)”⁷⁷.

6.2 En este sentido, la sentencia C-439 de 2016 explicó éstos criterios a seguir cuando se presentan antinomias o conflictos entre disposiciones jurídicas, para lo cual hizo referencia a las consideraciones de la Corte en la sentencia C-451 de 2015, relativa a conflictos hermenéuticos sobre las normas que regulan la adquisición y pérdida de la nacionalidad colombiana.

⁷⁷ Sentencia C-439 de 2016.

6.3 A su vez, se destaca que éstas herramientas de prevalencia han sido aplicadas por esta Corporación en múltiples decisiones desde hace décadas. Por ejemplo, se encuentra que la sentencia C-005 de 1996 utilizó estos mismos planteamientos para resolver una controversia sobre los artículos 130 y 231 del entonces Código Contencioso Administrativo. Al respecto, explicó:

“El artículo 2° de la Ley 153 de 1887 dice que la ley posterior prevalece sobre la anterior y que en caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, se aplicará la ley posterior. (...) El artículo 5° de la Ley 57 de 1887 estableció con claridad que la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general. De lo dicho se deduce también que si se tienen dos normas especiales y una de ellas, por su contenido y alcance, está caracterizada por una mayor especialidad que la otra, prevalece sobre aquélla (...).”

6.4 Por otra parte, la Corte resalta que en materia de Derecho Laboral y garantías para los trabajadores existen disposiciones relevantes para resolver un conflicto normativo. Los artículos 53 de la Constitución⁷⁸ y 21 del Código Sustantivo del Trabajo⁷⁹ establecen como principio y criterio para resolver controversias entre fuentes del Derecho que se debe preferir aquella norma que resulte más favorable al trabajador, lo cual se conoce como el *principio de favorabilidad* o *in dubio pro operario*.

6.5 La sentencia SU-267 de 2019 refirió sobre este punto que “*los cánones protectores de los derechos del trabajador y la seguridad social ordenan la elección de la disposición jurídica que mayor provecho otorgue al trabajador, o al afiliado o beneficiario del sistema de*

⁷⁸ “El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”. Énfasis agregado.

⁷⁹ “NORMAS MAS FAVORABLES. 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”.

seguridad social”. En una línea semejante, la reciente decisión SU-027 de 2021 de la Corte explica que:

“la favorabilidad no sólo es aplicable ante el conflicto que surge entre dos normas de distinta fuente formal del derecho o incluso entre dos normas de la misma fuente de derecho sino también ante las diversas interpretaciones que puede admitir una norma. (...)

Si a juicio del fallador la norma –y esto incluye a las convenciones colectivas– presenta dos alternativas posibles de interpretación, el juez debe inclinarse por la más favorable al trabajador, en aplicación del principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 53 C.P. y del derecho fundamental al debido proceso.”

6.6 En suma, se evidencia que los jueces cuentan con herramientas para resolver las antinomias y los conflictos que se puedan generar entre normas jurídicas o entre las diversas interpretaciones que puedan derivarse de éstas. Por lo cual, en estos escenarios los operadores jurídicos deben acudir a los criterios de prevalencia *jerárquica*, *cronológica* o de *especialidad*, y en materia laboral, es necesario que apliquen el principio constitucional de favorabilidad.

7. Solución del caso concreto

7.1 En el presente asunto, la ciudadana Cristina Ardila Garzón formuló acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Meta y Colpensiones, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social, igualdad, vida digna, debido proceso y acceso efectivo a la administración de justicia, ante la negativa de tales autoridades para reconocer en su favor la pensión de vejez.

7.2 En concreto, la accionante argumentó que el referido Tribunal incurrió en un *defecto sustantivo* al decidir, en segunda instancia, negar sus pretensiones en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que formuló contra Colpensiones. La señora Ardila Garzón sostuvo que el Tribunal inaplicó el parágrafo 5° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005 y estimó equivocadamente que el régimen de transición de la Ley 32 de 1986 era aquel fijado en el Decreto Ley 2090 de 2003 y la Ley 100 de 1993, lo que conllevó a que se le negara la pensión de vejez, a pesar de haber completado más de 21 años laborados en el INPEC⁸⁰.

⁸⁰ Documento 1 del Expediente digital. *Acción de Tutela* y Documento 39. *Historia Laboral*.

7.3 La Sala Novena de Revisión sostiene que el *defecto sustantivo* como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales implica, entre otras, que se haya proferido una decisión en contravía de una interpretación correcta del ordenamiento jurídico, esto es, por ejemplo, cuando se aplica una norma “*que requiere interpretación sistemática con otras normas, caso en el cual no se tienen en cuenta otras normas aplicables al caso y que son necesarias para la decisión adoptada*”⁸¹.

7.4 Así mismo, se resalta que los jueces tienen el deber de resolver las controversias sometidas a su criterio de acuerdo con el *principio de interpretación conforme a la Constitución*, lo que implica dar prioridad a la lectura del ordenamiento que se ajusta a los lineamientos de la Carta Política, lo cual constituye una aplicación del principio de supremacía constitucional a la luz del artículo 4° Superior: “*En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales*”.

7.5 En el asunto bajo estudio, la Sala observa que el Tribunal Administrativo del Meta interpretó que el régimen de transición para aplicar la Ley 32 de 1986 exigía el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 6° del Decreto 2090 de 2003 y el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir: (i) haber estado vinculado al INPEC antes del 26 de julio de 2003, tener 500 semanas cotizadas para esa fecha; y, (ii) haber cumplido 35 años para mujeres, 40 años para hombres o 15 años de servicio cotizados para el 1° de abril de 1994, fecha en la que entró a regir la Ley 100 de 1993⁸². Ello, por cuanto dio preferencia a la interpretación que exige a los exfuncionarios del INPEC cumplir con los presupuestos del Decreto 2090 de 2003 y la Ley 100 de 1993 para que se pueda aplicar la Ley 32 de 1986.

7.6 De acuerdo con el marco normativo que establece el régimen pensional de los funcionarios del INPEC (expuesto en la consideración 5), la Sala Novena de Revisión advierte que existen dos posibles interpretaciones del régimen pensional de estos funcionarios y, concretamente, de los requisitos del régimen de transición de la Ley 32 de 1926. Estas dos lecturas son:

⁸¹ Sentencia SU-659 de 2015.

⁸² Documento 3 del Expediente digital. Pág. 51.

(i) A la luz del artículo 6° del Decreto 2090 de 2003 se debería contar con 500 semanas cotizadas a la entrada en vigencia de dicho Decreto (28 de julio de 2003). Además, tal disposición remite al artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por lo cual se debería cumplir con el requisito de tener 35 años para mujeres, 40 años para hombres o 15 años de servicio para el momento en que entró a regir la Ley 100 de 1993 (1° de abril de 1994).

(ii) Con base en el Decreto 1950 de 2005 y el parágrafo 5° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, se aplicaría la Ley 32 de 1986 a quienes se hubieran vinculado al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley 2090 de 2003 (28 de julio de 2003).

7.7 En atención a la controversia planteada, la Corte Constitucional subraya que el ordenamiento jurídico prevé formas y criterios para que los jueces resuelvan conflictos entre disposiciones jurídicas y las interpretaciones que se puedan realizar sobre éstas. Tal como se explicó previamente, estos criterios son (i) el criterio *jerárquico*; (ii) el criterio *cronológico*, y (iii) el criterio de *especialidad*⁸³.

7.8 La aplicación de estos criterios al conflicto interpretativo previamente expuesto, permiten a esta Sala determinar que el régimen de transición de los funcionarios del INPEC es el establecido en el Decreto 1950 de 2005 y el Acto Legislativo 01 de 2005, como se observa a continuación:

- Según el *criterio jerárquico*, se debe preferir la norma que tenga rango superior. En este caso están involucradas, por una parte, la Ley 100 de 1993 y el Decreto Ley 2090 de 2003, y por el otro, el Decreto 1950 de 2005 y el Acto Legislativo 01 de 2005. Por ende, ésta última disposición jurídica es la que debería primar al tener naturaleza constitucional, lo que redundaría en una aplicación del principio de supremacía de la Constitución establecido en el artículo 4° Superior: “*La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales*”.

⁸³ Sentencia C-439 de 2016.

- De conformidad con el *criterio cronológico* se debe preferir la norma posterior sobre la anterior, de manera que prevalezca la voluntad expresada después en el tiempo. En el debate actual estaría una Ley de 1993 y un Decreto Ley del 2003, pero por otra parte un Decreto y un Acto Legislativo que datan del 2005, por lo que resultaría claro que también se deberían preferir éstas últimas disposiciones al ser proferidas en un momento subsiguiente.

- En cuanto al *criterio de especialidad* debe primar la norma que regula un tema especial sobre la legislación que tenga un carácter más general. Respecto al régimen de pensiones referido, se resalta que la Ley 100 de 1993 regula el Sistema General de Seguridad Social en pensiones y el Decreto Ley 2090 de 2003 fija las condiciones para las actividades de alto riesgo, dentro de las cuales están incluidas las labores de los trabajadores del cuerpo de custodia del INPEC. En cambio, el Decreto 1950 de 2005 y el Acto Legislativo 01 de 2005 se refieren específica y únicamente a “*los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional*” y no fija reglas generales ni lineamientos sobre el resto de actividades riesgosas. Por ende, también prevalecerían estas normas sobre aquellas, atendiendo su carácter especial.

7.9. Por otra parte, se destaca que también existen disposiciones relevantes para resolver la controversia en materia de Derecho Laboral, en tanto el principio de favorabilidad laboral exige que se debe preferir la norma más beneficiosa para el trabajador⁸⁴. Así, en este debate sobre el régimen de transición de la Ley 32 de 1986, se observa que resultarían más favorables para la señora Cristina Ardila Garzón el Decreto 1950 de 2005 y el Acto Legislativo 01 de 2005 frente a la Ley 100 de 1993 y el Decreto Ley 2090 de 2003, en cuanto aquellas normas prevén que se dará aplicación al régimen anterior para quienes ingresaron al INPEC antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 2090 de 2003 (28 de julio de 2003). En cambio, las otras normas exigen para el mismo efecto, contar con 500 semanas cotizadas para esa fecha y tener 35 años para mujeres, 40 años para hombres o 15 años de servicio en el momento en que entró a regir la Ley 100 de 1993 (1° de abril de 1994).

7.10 Así las cosas, la Sala evidencia que, en este caso concreto, el Tribunal Administrativo del Meta omitió realizar una interpretación

⁸⁴ Sentencia SU-267 de 2019.

sistemática de las normas que regulan el régimen pensional de los funcionarios del INPEC, conforme a la Constitución, pues no tuvo en cuenta los criterios previstos en el ordenamiento jurídico para interpretar el régimen pensional de dichos funcionarios, que permiten establecer que el régimen de transición de la Ley 32 de 1986 es el previsto en el Decreto 1950 de 2005 y el Acto Legislativo 01 de 2005 (parágrafo transitorio 5° del artículo 1°).

7.11 Como se sustentó previamente, esta conclusión se deriva de la aplicación de los criterios de: (i) *finalidad* con que fue aprobado el parágrafo 5° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005-; (ii) el *criterio jerárquico*, que da prevalencia al Acto Legislativo 01 de 2005, por tener naturaleza constitucional; (iii) el *criterio temporal*, que da prioridad al Decreto 1950 de 2005 y al Acto Legislativo 01 de 2005 por tratarse de disposiciones posteriores; (iv) el *criterio de especialidad*, que otorga primacía al Decreto 1950 de 2005 y el Acto Legislativo 01 de 2005 al regular específicamente la situación de los integrantes del cuerpo de custodia; y, (v) el *principio de favorabilidad laboral*, debido a que las condiciones establecidas en el Decreto 1950 de 2005 y el Acto Legislativo 01 de 2005 son más beneficiosas para la señora Cristina Ardila.

7.12 La Sala advierte que la interpretación que permite materializar los principios de supremacía constitucional (artículo 4° Superior) y favorabilidad laboral (artículo 53 Superior) en el caso concreto es aquella que le da primacía al Acto Legislativo 01 de 2005, parágrafo 5° del artículo 1°, con base en el cual se aplica la Ley 32 de 1986 a los funcionarios del INPEC que hubieren ingresado a la entidad antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 2090 de 2003, es decir, el 28 de julio de 2003⁸⁵.

7.13 Con base en esto, la Sala Novena de Revisión de la Corte concluye que el Tribunal Administrativo del Meta incurrió en un *defecto sustantivo* al dar prioridad a una interpretación que no consultaba: (i) la *finalidad* del parágrafo 5° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, (ii) el *criterio jerárquico*, (iii) el *criterio temporal*; y, (iv) el *criterio de especialidad*. Más aún, cuando su interpretación desconoció el *principio*

⁸⁵ Sobre la fecha exacta en la que inició la vigencia del Decreto Ley, se destaca que su artículo 11 se refiere: “El presente decreto regirá a partir de su publicación (...)” Y el Decreto Ley 2090 de 2003 fue publicado en el Diario Oficial No. 45.262 del 28 de julio de 2003.

de favorabilidad laboral, reconocido y protegido constitucionalmente, y vulneró el principio de supremacía de la Carta Política, lo cual reviste una mayor relevancia al destacar que el referido párrafo hace parte del actual artículo 48 de la Constitución.

7.14 Así, se verifica que el Tribunal Administrativo del Meta incurrió en los siguientes escenarios descritos por la sentencia SU-659 de 1015 como *defecto sustantivo*: (i) “*Aplicación de norma que requiere interpretación sistemática con otras normas, caso en el cual no se tienen en cuenta otras normas aplicables al caso y que son necesarias para la decisión adoptada*”; y, (ii) “*cuando las normas legales no son interpretadas con un enfoque constitucional, fundado en la salvaguarda de los derechos fundamentales*”. Ello, por cuanto si bien el Tribunal hizo referencia al Decreto 1950 de 2005 y al párrafo 5° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, decidió dar preferencia en este litigio al Decreto Ley 2090 de 1993 y la Ley 100 de 1993, y exigir los requisitos dispuestos en éstas, escogiendo así una interpretación que no resultaba acorde al principio de favorabilidad laboral ni a la aplicación directa de la Constitución⁸⁶.

7.15 Este yerro resultó determinante para el caso concreto y el derecho fundamental a la seguridad social de la señora Ardila Garzón, debido a que se le exigió cumplir con las condiciones del artículo 6° del Decreto Ley 2090 de 2003 y el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo que redundó en que se negara su derecho a la pensión de vejez. Contrario a ello, se verifica que, en principio, la demandante cumpliría con las condiciones del Acto Legislativo 01 de 2005, el cual determina que los funcionarios del INPEC que hayan ingresado antes del 28 de julio de 2003 podrán acceder a la pensión de acuerdo con la Ley 32 de 1986, cuyo artículo 96 exige para tales efectos haber completado 20 años de servicio para la entidad⁸⁷.

⁸⁶ Sentencia del Tribunal Administrativo del Meta. Documento 3 del Expediente digital. Págs. 51 y siguientes. Sobre este último mandato de aplicar directamente la Constitución, la sentencia C-535 de 2012 refiere: “*La Constitución, como norma de normas, es entonces jerárquicamente superior a las demás disposiciones del ordenamiento jurídico y sus mandatos y reglas se aplican de manera preferente y directa, sin requerir de la mediación de la ley. En virtud del principio de supremacía constitucional, las autoridades públicas se encuentran obligadas a aplicar la Constitución, (i) ya sea para interpretar el derecho a la luz de los principios y valores superiores, (ii) para definir un determinado asunto mediante la aplicación directa de un precepto constitucional, y (iii) para inaplicar la ley cuando ésta resulte contraria a las previsiones superiores*”.

⁸⁷ “**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

7.16 Así, se encuentra que la señora Ardila Garzón ingresó al INPEC el 5 de enero de 1995, por lo que su régimen pensional sería el establecido en la Ley 32 de 1986. A su vez, se evidencia que laboró allí por más de 21 años según su historia laboral ante Colpensiones⁸⁸, teniendo en cuenta que el período en el que estuvo desvinculada de la entidad, en principio, no podría ser descontado, debido a que se comprobó que su retiro fue injusto y se ordenó su reintegro *sin solución de continuidad* por providencia judicial⁸⁹. En consecuencia, acreditaría los supuestos de la Ley 32 de 1986 y *prima facie* tendría derecho a que se reconozca en su favor la pensión de vejez.

7.17 En conclusión, la Sala revocará los fallos de tutela proferidos por las Secciones Primera y Segundo del Consejo de Estado, Salas de lo Contencioso Administrativo, las cuales negaron el amparo invocado por la señora Cristina Ardila Garzón y, en su lugar, se concederá la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia. Por ende, se dejará sin efectos la decisión proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Meta el 20 agosto de 2020, en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que adelantó la señora Ardila Garzón contra Colpensiones. Finalmente, se le ordenará al Tribunal que profiera una nueva sentencia, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia⁹⁰.

8. Síntesis

8.1 La ciudadana Cristina Ardila Garzón formuló acción de tutela contra Colpensiones y el Tribunal Administrativo del Meta ante la negativa de reconocer su pensión de vejez de conformidad con la Ley 32 de 1986 y el Acto Legislativo 01 de 2005, por cuanto trabajó en el INPEC por más de

veinte (20) años de servicio, continuos o discontinuos al servicio de la Guardia Nacional, sin tener en cuenta su edad.”

⁸⁸ Documento 39 del Expediente digital. *Historia Laboral*.

⁸⁹ El Tribunal Administrativo del Meta, mediante sentencia del 15 de abril de 2009, declaró la nulidad de la resolución de retiro y ordenó su reintegro *sin solución de continuidad*. Tal decisión se encuentra en el documento 3 del Expediente digital. Págs. 6-22.

⁹⁰ Se resalta que en las pretensiones de la actora se solicitó que la liquidación de su mesada pensional se realizara conforme a lo devengado en el último año de servicio, por lo que la Corte aclara que, si bien la señora Ardila sería beneficiaria del régimen de transición del INPEC, el Tribunal Administrativo del Meta deberá realizar la liquidación correspondiente de conformidad con los lineamientos de la Corte Constitucional (SU-230 de 2015 y SU-023 de 2018).

21 años. En concreto, la accionante indicó que el Tribunal accionado habría incurrido en un *defecto sustantivo* al resolver, en segunda instancia, que no podía acceder a la referida prestación debido a que no cumplía con los requisitos del régimen de transición del Decreto Ley 2090 de 2003 y la Ley 100 de 1993.

8.2 Las Secciones Primera y Segunda del Consejo de Estado analizaron la acción de tutela contra dicha providencia judicial y negaron el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social, igualdad, vida digna, debido proceso y acceso efectivo a la administración de justicia de la demandante. Ambas instancias consideraron que la decisión del Tribunal Administrativo del Meta fue acertada al fundamentarse en el régimen pensional de los funcionarios del INPEC y el régimen de transición de la Ley 32 de 1986.

8.3 La Sala Novena de la Corte Constitucional, en primer lugar, verificó el cumplimiento de cada uno de los *requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales* y, posteriormente, procedió a analizar el siguiente problema jurídico: ¿El Tribunal Administrativo del Meta, en sentencia del 20 de agosto de 2020, incurrió en un *defecto sustantivo* al exigirle a la señora Cristina Ardila Garzón el cumplimiento de las condiciones fijadas en el Decreto Ley 2090 de 2003 y la Ley 100 de 1993, en vez de las establecidas en el parágrafo 5° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, a efectos de aplicar la Ley 32 de 1986?

8.4 Para resolver tal pregunta la Corte examinó los siguientes temas: (i) las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y el defecto sustantivo; (ii) el régimen pensional de los funcionarios del INPEC; y (iii) los criterios de solución frente a conflictos entre normas y el principio de favorabilidad laboral.

8.5 La Sala estudió las normas relacionadas con el régimen pensional de los funcionarios del INPEC y observó que existen dos posibles interpretaciones sobre el régimen de transición de la Ley 32 de 1986. A saber: (i) a la luz del artículo 6° del Decreto 2090 de 2003 se debe contar con 500 semanas cotizadas a la entrada en vigencia de dicho Decreto (28 de julio de 2003) y, además, tal disposición remite al artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por lo que se debe cumplir con el requisito de tener 35 años para mujeres, 40 años para hombres o 15 años de servicio para el 1°

de abril de 1994; (ii) con base en el Decreto 1950 de 2005 y el párrafo 5° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, se aplica la Ley 32 de 1986 a quienes se hubieran vinculado al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley 2090 de 2003, es decir, el 28 de julio de 2003.

8.6 En el caso concreto, la Sala Novena de Revisión concluyó que el Tribunal Administrativo del Meta incurrió en un *defecto sustantivo* al escoger en el caso concreto una interpretación que no consultaba diferentes criterios para resolver conflictos entre normas jurídicas. Así, se sostuvo que el Tribunal debió preferir la tesis que le da primacía al Decreto 1950 de 2005 y al párrafo 5° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, con base en: (i) la *finalidad* con que fue aprobado el párrafo; (ii) el *criterio jerárquico*, al involucrar una norma constitucional; (iii) el *criterio temporal*, por tratarse de disposiciones posteriores; (iv) el *criterio de especialidad*, al regular específicamente la situación de los integrantes del cuerpo de custodia; y, (v) el *principio de favorabilidad laboral*, en cuánto se trata de reglas más beneficiosas para la accionante.

8.7 Además, se resaltó que la interpretación del Tribunal accionado conllevó a que se le negara la pensión de vejez a la accionante, a pesar de que, en principio, cumpliría con las previsiones del Acto Legislativo 01 de 2005 y la Ley 32 de 1986 para acceder a tal prestación. Por ende, la Sala Novena resolvió revocar las decisiones de tutela que negaron la protección de los derechos de la señora Ardila Garzón, concedió el amparo de sus garantías al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia, y le ordenó al Tribunal Administrativo del Meta proferir un nuevo fallo de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR las sentencias proferidas el 26 de noviembre de 2020, en primera instancia, por la Sección Primera del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; y, el 11 de febrero de 2021, en segunda instancia, por la Sección Segunda del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, las cuales negaron la acción de tutela formulada por Cristina Ardila Garzón contra el Tribunal Administrativo del Meta y la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones. En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia de la accionante.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia del 20 de agosto de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, en la cual negó las pretensiones de la señora Cristina Ardila Garzón dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que adelantó contra la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones.

TERCERO. ORDENAR al Tribunal Administrativo del Meta que, en el término de veinte (20) días hábiles, contado a partir de la notificación de esta providencia, profiera una nueva sentencia de conformidad con las consideraciones expuestas en la presente decisión.

CUARTO. Por Secretaría General realícense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General