



## Sentencia 2014-01429 de 2021 Consejo de Estado

PENSIÓN DE JUBILACIÓN - Régimen especial de los detectives del Departamento Administrativo de Seguridad DAS y servidores que desarrollan funciones catalogadas como de alto riesgo / RÉGIMEN ESPECIAL - Beneficiarios / FUNCIONES DE DACTILOSCOPISTAS EN LOS CARGOS DE DETECTIVE AGENTE, PROFESIONAL O ESPECIALIZADO - No desempeñó dichas funciones por el lapso de veinte años como lo exige la norma / RECONOCIMIENTO PENSIONAL - Improcedente

La Ley 860 del 26 de diciembre de 2003 se ocupó de regular nuevamente la materia pensional para los servidores que desarrollan labores de alto riesgo en el DAS, señalando un nuevo régimen de transición consistente en que los detectives vinculados antes del 3 de agosto de 1994 y que hubieran cotizado 500 semanas, podían acceder a la pensión en las condiciones definidas por el Decreto 1835 de 1994. El demandante no era beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que exigía como requisitos para los hombres 40 años de edad o 15 o más años de servicios, toda vez que al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, es decir, el 1º de abril de 1994, tenía 25 años de edad (si se tiene en cuenta que nació el 5 de diciembre de 1968) y contaba 5 años, 10 meses y 2 días de tiempo de servicio (en el entendido que ingresó a prestar los servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad DAS el 2 de mayo de 1988); es decir, no le eran aplicables los Decretos 1047 de 1978 y 1933 del 28 de agosto de 1989. Ahora bien, rememorando la normatividad anterior se tiene que, la pensión de jubilación se aplica a “los empleados que cumplan funciones de dactiloscopistas en los cargos de Detective Agente, Profesional o Especializado, se registrarán por lo establecido en cuanto a régimen de pensión vitalicia de jubilación, por el Decreto-ley 1047 de 1978, cuyas normas serán igualmente aplicables al personal de detectives en sus distintos grados y denominaciones”. Además de cumplir con los requisitos que allí se estipulan, (20 años de servicio continuos o discontinuos a cualquier edad, o 18 años de servicio continuos y 50 años de edad. La Sala precisa que el señor Luis Antonio Ramos Joya, no desempeñó funciones de Dactiloscopista en los cargos de Detective Agente, Profesional o Especializado por lapso de 20 años como lo exige la norma; contrario sensu, laboró por más de 17 años ocupando el cargo de Criminalístico. Por consiguiente, no cumplió con el tiempo de servicio necesario para acceder al reconocimiento de la prestación, pues tal beneficio especial es exclusivamente para quienes hayan ocupado los cargos enunciados en líneas atrás.

FUENTE FORMAL: LEY 860 DE 2003 / DECRETO 1835 DE 199 / LEY 100 DE 1993

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "B"

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., ocho (8) de julio de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 05001-23-33-000-2014-01429-01(4287-18)

Actor: LUIS ANTONIO RAMOS JOYA

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

Referencia: MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LEY 1437 DE 2011. TEMA: RECONOCIMIENTO PENSIÓN DE VEJEZ - EXSERVIDOR DEL SUPRIMIDO DAS.

ASUNTO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 26 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en la que se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

1.1. Pretensiones

El señor Luis Antonio Ramos Joya acudió a la jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para solicitar la nulidad de los siguientes actos administrativos:

Resolución RDP 03267 de 25 de enero de 2013, expedida por la entidad de previsión social, por medio de la cual le negó el reconocimiento de una pensión especial de vejez<sup>1</sup>.

Resolución RDP 015710 de 9 de abril de 2013, expedida por la parte accionada, por medio de la cual confirmó en todas y cada una de sus partes el acto administrativo anterior<sup>2</sup>.

A título de restablecimiento del derecho reclamó que se ordene a la entidad accionada le reconozca y pague una pensión especial de vejez a que tiene derecho, por haber completado los requisitos exigidos por las normas aplicables antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, que para el caso particular corresponde al del personal de detectives del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); es decir, los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989, "*liquidando las mesadas mensuales y las adicionales de junio y diciembre*", desde que se causó hasta que efectivamente se empiece a pagar la pensión. Todas las sumas reconocidas deberán ser indexadas al momento de su pago y reconocidas con los respectivos intereses de mora.

Pidió que, la sentencia se cumpla en los términos de los artículos 192 y 195 CPACA, y se condene en costas.

Los hechos

El señor Luis Antonio Ramos Joya laboró al servicio del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS - del (2 de mayo de 1988 al 31 de diciembre de 2011).

Refirió que, se encontraba inscrito en carrera administrativa en el cargo de "*detective agente, grado 05*", y se desempeñó en provisionalidad en el cargo de "*criminalístico profesional 210-13*" en el área operativa de la ciudad de Medellín.

Indicó que, durante el último año de prestación del servicio además de la asignación básica, percibió los siguientes emolumentos "*prima especial de riesgo, prima técnica, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, prima de navidad y prima de vacaciones*". Señaló que, el 8 de junio de 2012 solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

Precisó que, por Resolución RDP 003267 de 25 de enero de 2013, la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP; le negó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez al considerar que "*existen inconsistencias en el cargo por él desempeñado*".

Frente a tal determinación, el actor el 13 de febrero de 2013 presentó recurso de apelación, el cual fue desatado el 9 de abril de 2013 por el Director de Pensiones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); confirmándola en todas y cada una de sus partes.

### 1.3. Normas violadas y concepto de violación

De la Constitución Política, los artículos 48, 53 y 58; Ley 100 de 1993; Decreto 1047 de 1978, 1933 de 1989, 1835 de 1994 y 1137 de 1994.

Al explicar el concepto de violación la parte actora sostuvo que, la Constitución Política establece en sus artículos 48, 53 y 58, que el Estado garantizará y respetará todos los derechos adquiridos con arreglo a la ley asumiendo el pago de la deuda pensional que este a su cargo, la situación más favorable para el trabajador en caso de duda y la primacía de la realidad sobre las formas.

La entidad demandada al negar el reconocimiento y pago de la pensión de vejez deprecada por el actor, "*además de haber violado las normas Constitucionales descritas en líneas que anteceden, también lo efectuó para con los Decretos Nacionales 1047 de 1978 y 1933 de 1989, que contemplan su otorgamiento*".

### 2. Contestación de la demanda

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones<sup>3</sup>.

Propuso la excepción de "*ausencia de vicios en los actos administrativos demandados*". Preciso que, la presunción de legalidad que revisten los actos administrativos se encuentra incólume, ya que, "*los mismos no contienen vicio alguno que conlleve a su anulación, ya que fueron expedidos por la autoridad competente, observando la ritualidad exigida para su creación y ejecutoria, tanto los motivos en los que se fundan, como la motivación que en ellos se lee son consistentes y congruentes con las normas superiores en las que se erigen*"; por lo tanto, los vicios que se le imputan carecen de fundamento de acuerdo con los preceptos de nuestro ordenamiento.

Así mismo, propuso el medio exceptivo que denominó "*excepción de inexistencia de la obligación*"; al considerar que, la actividad desempeñada por el actor se cataloga según el artículo 2 del Decreto 1835 como de alto riesgo, por lo que, su pensión (aplicando el régimen de transición); debe ser reconocida en los términos del Decreto 2090 de 2003; es decir, cumpliendo los requisitos de aquella norma y de la Ley 100 de 1993.

### 3. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Antioquia, en sentencia de 26 de abril de 2018, negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la

parte actora<sup>4</sup>.

Señaló que, la pensión especial de vejez para quienes estuvieron vinculados al Departamento Administrativo de Seguridad - DAS -, “solo se estableció para quienes hayan desempeñado los cargos de dactiloscopistas y los detectives en sus diferentes grados: agente, profesional o especializado”.

Afirmó que, los detectives del DAS vinculados con anterioridad al 3 de agosto de 1994, (cuyo régimen de transición pensional especial reconoció el Decreto 1835 de 1994, continuaron con ese régimen especial); razón por la cual hay que entender que, “la Ley 860 de 2003 al remitirse a las condiciones del régimen de transición contenido en el derogado Decreto 1835, simplemente ratificó el derecho que tienen esos empleados a dicho régimen”.

Precisó que, cuando el artículo 2 de la Ley 860 de 2003 remite a los artículos 1 y 2 del Decreto 2646 de 1994, amplió las pensiones de alto riesgo a los empleados que devengaban la prima de riesgo, (incluyendo el cargo de criminalístico), “con la anotación que esa pensión especial aplica a quienes no estaban en el régimen de transición”.

Resaltó que, el señor Luis Antonio Ramos Joya fue inscrito en carrera administrativa en el cargo de detective agente 208-05 por Resolución 2134 del 5 de julio de 1990. Sumado a que, en el tiempo en el cual estuvo vinculado con el DAS desempeñó los siguientes cargos: (entre el 2 de mayo de 1988 y el 24 de agosto de 1994, es decir, 6 años, 3 meses y 22 días el cargo de detective, en diversos grados); y entre el (25 de agosto de 1994 y el 31 de diciembre de 2011, es decir, 17 años, 4 meses y 6 días en el cargo de criminalístico, también en diferentes grados).

Refirió que, si se analizan los Decretos 1047 de 1978, 1933 de 1989 y 1835 de 1994, se concluye que los “beneficiarios de la pensión de jubilación que allí se consagra, son para quienes hayan desempeñado los cargos de dactiloscopistas y los detectives en sus diferentes grados: agente, profesional o especializado del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)”. Luego, deben cumplir los requisitos que allí se estipulan, esto es, (20 años de servicios continuos o discontinuos a cualquier edad, o 18 años de servicios continuos y 50 años de edad).

Argumentó que, en el *sub examine* se tiene que, si bien el señor Luis Antonio Ramos Joya fue inscrito en carrera administrativa en el cargo de Detective Agente 208-05 “solo desempeñó el cargo (...) por 6 años, 3 meses y 22 días”; pues como ya se anotó, el otro tiempo lo desempeñó en el cargo de criminalístico.

Manifestó que, el hecho de que el beneficio de la pensión especial consagrado en el Decreto Ley 1047 de 1978, sea exclusivamente para los cargos de detectives y dactiloscopistas (implica que debe ser en esos cargos en los cuales se debe completar el tiempo de servicios de 20 años y cualquier edad o 18 años y 50 años de edad); toda vez que el desempeño de otro cargo, “hace que no se cumpla con el tiempo de servicio necesario para acceder al reconocimiento pensional”. Por consiguiente, el hecho de que el señor Ramos Joya se encuentre inscrito en carrera administrativa en el cargo de detective, “no lo hace acreedor a la pensión porque no desempeñó efectivamente tal cargo”; sino otro para el cual no está contemplada esa pensión especial (criminalístico).

Concluyó que, el hecho de que haya desempeñado el cargo de criminalístico “habilita al actor para el reconocimiento del régimen contemplado en la Ley 860 de 2003 como pensión de alto riesgo”, pero exige unas condiciones diferentes (50 años para acceder a la prestación); requisito que no cumple el accionante, ya que, al momento de presentación de la demanda, “tenía 45 años”.

#### 4. Recurso de apelación

La parte actora solicita que se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar, se acceda a lo pretendido<sup>5</sup>.

Resaltó que, disiente de la decisión del *a quo* por cuanto el demandante nunca renunció a los derechos de carrera administrativa como “detective agente grado 208-05”. Fundamenta lo anterior con base en la Resolución 1835 de 2011, expedida por el DAS “Por la cual se finaliza un encargo de funciones”, es decir, las de “CRIMINALÍSTICO PROFESIONAL 209-13 a LUIS ANTONIO RAMOS JOYA”.

Insiste en que, su prohijado es beneficiario de los Decreto 1047 de 1978 y 1933 de 1989 por haber desarrollado sus labores al servicio del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS -, en forma continua ininterrumpida en propiedad en los cargos de carrera administrativa (Detective Urbano (alumno); Detective Urbano 4115-04; Detective Agente Grado 05; Detective Agente 208-05; y Detective Agente grado 06); y en provisionalidad en los cargos de (Criminalístico Profesional 210-11 y Criminalístico Profesional 210-13; (estos últimos desempeñados no por voluntad propia, sino por mandato de su empleadora); sin que ello implique que renuncia a los derechos de carrera ostentados en su cargo de planta (Detective Agente grado 05). Por consiguiente, adquirió su estatus pensional el 2 de mayo de 2009 (al cumplir más de 20 años de servicio).

#### 5. Alegatos de conclusión

La parte actora, reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso vertical<sup>6</sup>.

La entidad accionada, insistió en los razonamientos plasmados en la contestación de la demanda<sup>7</sup>.

6. El Ministerio Público, guardó silencio<sup>8</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Subsección es competente para conocer en segunda instancia de este proceso de conformidad con lo establecido en el artículo 150 del CPACA.

## 2. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, le corresponde a la Sala establecer si revoca la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones de la demanda.

Para el efecto se analizará si el señor Luis Antonio Ramos Joya tiene derecho al reconocimiento de la pensión de vejez, bajo el régimen especial consagrado en los Decretos 1047 de 1978, 1933 de 1989 y 1835 de 1994.

Con el fin de resolver los problemas jurídicos, se abordarán los siguientes aspectos: 2.1. Régimen especial de pensiones de los detectives del Departamento Administrativo de Seguridad DAS y de los servidores públicos que desarrollan funciones catalogadas como de alto riesgo; 2.2. Hechos probados relevantes; y 2.3. Caso concreto.

### 2.1. Régimen especial de pensiones de los detectives del Departamento Administrativo de Seguridad DAS y de los servidores públicos que desarrollan funciones catalogadas como de alto riesgo

El régimen especial de pensiones de los detectives del Departamento Administrativo de Seguridad DAS y de los servidores públicos que desarrollan funciones catalogadas como de alto riesgo ha tenido el siguiente desarrollo normativo:

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 5.<sup>a</sup> de 1978, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1047 del 7 de junio de 1978<sup>9</sup>, el cual dispuso:

*“ARTICULO 1. Los empleados públicos que ejerzan por veinte años continuos o discontinuos las funciones de las dactiloscopistas en el Departamento Administrativo de Seguridad, y que hayan aprobado el curso de formación en dactiloscopia impartido por el instituto correspondiente de dicho Departamento, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación cualquiera sea su edad.*

*ARTICULO 2. Los empleados públicos que hayan aprobado el curso a que se refiere el artículo anterior y que permanezcan al servicio del Departamento Administrativo de Seguridad por un término no menor de 18 años continuos en el desempeño de funciones de dactiloscopista, tendrán derecho a la pensión de jubilación al cumplir 50 años de edad, siempre que para esta época fueren funcionarios de ese Departamento.*

*ARTICULO 3. Para los fines del presente Decreto se entiende por dactiloscopista el empleado público que en forma permanente y continua, recoge, analiza, interpreta, confronta y clasifica huellas digitales con fines investigativos o de identificación, o desarrolla cualesquiera de las diferentes actividades técnicas que deben cumplir los dactiloscopistas en su condición de miembros de la Policía Judicial y como auxiliares de la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público en la investigación de hechos delictivos”.*

Esta norma estableció que: (a) los empleados que se desempeñaran como dactiloscopistas en el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, por 20 años continuos o discontinuos y que hubieran aprobado el curso de formación impartido por el instituto de dicho ente, tendrían derecho a gozar de una pensión de jubilación a cualquier edad y (b) que los servidores que hubieran aprobado el curso ya referido y permanecieran al servicio de la entidad por un término no inferior a 18 años continuos como dactiloscopistas, podían acceder a la prestación al cumplir 50 años de edad, siempre que para ese momento estuvieran vinculados a dicha entidad.

El Decreto Ley 1933 del 28 de agosto de 1989 por el cual se expidió el régimen especial para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, en su artículo 1<sup>o</sup> dispuso:

*“ARTÍCULO 1 Norma General. Los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad tendrán derecho a las prestaciones sociales previstas para las entidades de la administración pública del orden nacional en los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969, 1045 de 1978, 451 de 1984, artículo 3<sup>o</sup> y en los que los adicionan, modifican, reforman o complementan y, además, a las que este decreto establece”.*

A su vez, en el artículo 10 *ibidem*, determinó que para el reconocimiento de la pensión de jubilación los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad se regirían por las normas generales previstas para los empleados de la administración pública del orden nacional y los empleados que desarrollaran funciones de dactiloscopistas en los cargos de detective agente, profesional o especializado, así como los detectives en sus diferentes grados y denominaciones, se regirían por lo previsto en el Decreto Ley 1047 de 1978.

Por su parte, el artículo 140<sup>10</sup> de la Ley 100 de 1993 previó:

*“ARTÍCULO 140. ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. De conformidad con la Ley 4a. de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideraran 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”.*

En desarrollo de la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992 y del artículo 140 de la Ley 100 de 1993 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1835 del 3 de agosto de 1994, por medio del cual reglamentó las actividades de alto riesgo de los servidores públicos, que circunscribió a las siguientes:

*“ARTICULO 2o. ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO. En desarrollo del artículo 140 de la Ley 100 de 1993, sólo se consideran actividades de alto riesgo las siguientes:*

*En el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS:*

*Personal de detectives en sus distintos grados y denominaciones de especializado, profesional y agente.*

*(...)*

*3. En el Ministerio Público.*

*Procuradores Delegados en lo Penal*

*Procuradores Delegados para los derechos humanos*

*Procuradores Delegados ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.*

*Funcionarios y empleados de la oficina de investigaciones especiales y empleados de los cuerpos de seguridad”.*

En virtud de este Decreto, la labor de los detectives en el Departamento Administrativo de Seguridad DAS y de los funcionarios y empleados de la Oficina de Investigaciones Especiales y los empleados de los cuerpos de seguridad del Ministerio Público fue catalogada como actividad de alto riesgo.

A su vez, el artículo 3 del Decreto 1835 de 1994, determinó que los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad DAS que ingresaran a partir de la fecha de su entrada en vigor tendrían derecho al reconocimiento de la pensión de vejez cuando cumplieran los siguientes requisitos: (a) 55 años de edad y (b) 1000 semanas de cotización especial en las actividades de alto riesgo.

Asimismo, el artículo 4º del citado Decreto estableció un régimen de transición especial para los detectives del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, según el cual quienes estuviesen vinculados a la entidad con anterioridad a la entrada en vigencia de dicho Decreto, esto es, el 4 de agosto de 1994, tendrían el beneficio de acceder a la pensión en las condiciones indicadas por las normas anteriores a la Ley 100 de 1993, es decir a los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989.

Por su parte, la Ley 797 de 2003 en su artículo 17 confirió facultades extraordinarias al Gobierno para expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo.

Conforme a dicha facultad extraordinaria se expidió el Decreto Ley 2090 del 26 de julio de 2003 que derogó el Decreto 1835 de 1994 y definió en su artículo 2º las actividades consideradas de alto riesgo, así:

*“ARTÍCULO 2. ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD DEL TRABAJADOR. Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:*

*1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.*

*2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional.*

*3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.*

*4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.*

*5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.*

*6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.*

*7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública”.*

En la citada normatividad no se incluyó como actividad de alto riesgo las desarrolladas por los detectives del Departamento Administrativo de Seguridad DAS ni por los funcionarios del Ministerio Público. No obstante, en su artículo 6 introdujo un régimen de transición para las personas que para esa época tuvieran al menos 500 semanas de cotización especial, así:

*“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”<sup>11</sup>.*

*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”.*

La Corte Constitucional<sup>12</sup> al estudiar sobre la constitucionalidad de la inclusión o exclusión de determinada actividad dentro de la categoría de alto riesgo y establecer los regímenes pensionales, consideró que no constituye un derecho exigible por el trabajador, en la medida que es un concepto susceptible de modificación por parte del legislador con base en criterios objetivos. Textualmente consideró:

*“4.1. Exclusión de una actividad por dejar de ser considerada de alto riesgo para la salud.*

*4.1.1. La inserción de una actividad en la clasificación de alto riesgo en los términos del Decreto 2090 de 2003, obedece a un criterio técnico y objetivo que verifica que la labor desempeñada conduce a una degradación en la calidad de vida y la salud del trabajador, parámetro que puede variar dependiendo de las circunstancias sociales, los avances de la tecnología y el mismo desarrollo en la prestación del servicio. En el caso del decreto ley acusado, los estudios técnicos empleados por el ejecutivo indicaron la necesidad de reclasificar ciertas actividades que no se*

ajustaban a la definición y teleología de la norma.

4.1.2. El Ministerio de Trabajo como colaborador en la elaboración del estudio técnico, indicó en su intervención que las consideraciones tenidas en cuenta por el Gobierno Nacional para la exclusión de ciertas actividades del régimen de alto riesgo se basaron en la siguiente consideración: “En contraposición a las actividades señaladas en el acápite anterior, se encuentran las actividades realizadas por algunos funcionarios contemplados en los Decretos 1835 y 1281 de 1994, las cuales, a pesar de ser consideradas de alto riesgo, no impactan en una disminución en la expectativa y calidad de vida de los trabajadores...” “Algunas de estas actividades, son principalmente de naturaleza administrativa, ejecutiva, de carácter intelectual y no se comparan con las actividades, oficios u ocupaciones citadas en el acápite anterior. Otras, gracias a los avances tecnológicos hoy no representan ningún riesgo de menor expectativa de vida saludable y por lo tanto no responde al concepto implícito en la definición de alto riesgo. Otras de estas actividades confundían dos conceptos: El riesgo profesional con el alto riesgo. En este caso, las actividades desarrolladas por estos funcionarios responden a la definición de alto riesgo propia del Sistema General de Riesgos Profesionales (artículo 64, Decreto 1295 de 1994) en el sentido de tener una mayor probabilidad de sufrir un accidente de trabajo, pero en ningún momento sus condiciones de trabajo o actividad implican que puedan ver disminuida su expectativa de vida saludable...”.

4.1.3. Con base en ése razonamiento, ciertas labores no representaban una desmejora para la salud del trabajador, por tratarse de oficios administrativos, excluyendo no solo las del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía, sino además las de los Magistrados, Jueces Regionales, Jueces penales del circuito, Fiscales y empleados de los Cuerpos de Seguridad de la Fiscalía General de la Nación, Procuradores Delegados en lo Penal, Procuradores Delegados para los derechos humanos, Procuradores Delegados ante la sala penal de la Corte Suprema de Justicia, funcionarios y empleados de la oficina de investigaciones especiales y empleados de los cuerpos de seguridad.

4.1.4. Manteniendo aquellas labores que constantemente constituyen trabajo riesgoso, por estar íntimamente asociadas a la disminución de expectativa de vida saludable o al deterioro inevitable de la salud, sobre las cuales incluso existen convenios internacionales que las ampara como riesgosas. Como el Convenio 176 sobre seguridad y salud en las minas de 1995, Convenio 115 relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes de 1960, Convenio 139 sobre la prevención y el control de los riesgos profesionales causados por las sustancias o agentes cancerígenos de 1974.

4.1.5. Es así, como la inclusión o exclusión de un oficio en la categoría de alto riesgo para la salud, no deriva de la mera discreción del legislador, sino que está justificada y fundamentada en un criterio objetivo y técnico. Así, el evento de que determinada actividad deje de ser altamente riesgosa no obliga al Legislador a mantener en el tiempo ese estatus o los beneficios que generaba, ni comporta la adquisición de un derecho. Tal y como ocurrió en el caso de los trabajadores ferroviarios: actividades propias de operadores de cable y ayudantes dedicados al tratamiento de la tuberculosis quienes en el contexto del Código Sustantivo de Trabajo -Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950- eran consideradas de alto riesgo; posteriormente fueron eliminadas de tal categoría por el avance tecnológico o el cese en la prestación del servicio”.

La Ley 860 del 26 de diciembre de 2003<sup>13</sup> se ocupó de regular nuevamente la materia pensional para los servidores que desarrollan labores de alto riesgo en el DAS, señalando un nuevo régimen de transición consistente en que los detectives vinculados antes del 3 de agosto de 1994 y que hubieran cotizado 500 semanas, podían acceder a la pensión en las condiciones definidas por el Decreto 1835 de 1994.

En virtud del Acto Legislativo 1 de 2005, se determinó que: (a) “los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido” y (b) la aplicabilidad del régimen de transición corrió hasta el 31 de julio de 2010, o, excepcionalmente, hasta el 31 de diciembre de 2014, en el caso que los beneficiarios contaran con 750 semanas de cotización o su equivalente en tiempo de servicios al momento de la entrada en vigor de dicho Acto Legislativo.

2.2. Hechos probados relevantes  
Situación laboral del accionante

El señor Luis Antonio Ramos Joya nació el 5 de diciembre de 1968, según consta en la copia de la cédula de ciudadanía que obra en el expediente<sup>14</sup>.

Laboró para el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS - desde el 2 de mayo de 1988 hasta el 31 de diciembre de 2011, según certificación expedida el 17 de agosto de 2012 por la Subdirectora de Talento Humano de la entidad, y desempeñó los siguientes cargos<sup>15</sup>:

Cargos desempeñados	Desde	Hasta	Tiempo	
DETECTIVE URBANO-ALUMNO 4115-3	2/05/1988	31/10/1988	5 meses y 29 días	
DETECTIVE URBANO 4115-04	01/11/1988	26/09/1989	10 meses y 25 días	6 años, 3 meses y 21 días
DETECTIVE AGENTE GRADO 05	27/09/1989	06/07/1993	3 años, 9 meses y 8 días	
DETECTIVE AGENTE 208-05	07/07/1993	24/08/1994	1 año, 1 mes y 17 días	
CRIMINALISTICO PROFESIONAL 210-11	25/08/1994	05/04/2005	10 años, 7 meses y 9 días	17 años, 4 meses y 7 días
CRIMINALISTICO PROFESIONAL 209-13	06/04/2005	31/12/2011	6 años, 8 meses y 25 días	
Tiempo total laborado: 23 años, 7 meses y 25 días				

Frente a la situación de carrera del señor Luis Antonio Ramos Joya, se tiene la siguiente información<sup>16</sup>:

Ingreso a la Institución el 2 de mayo de 1988, en el cargo Detective (Urbano -Alumno 4115-03). Posesionándose el 02 de mayo de 1988 (Nombramiento con carácter Ordinario).

Por Resolución 3652 de 1988, fue promovido al cargo Detective (Urbano 4115-04). Posesionándose el 01 de noviembre de 1988.

Se incorporó a la planta de personal el 27 de septiembre de 1989, en el cargo de (Detective Agente Grado 05).

Mediante Resolución 2134 de 1990, se inscribió en el régimen especial de carrera en el cargo de (Detective Agente Grado 05).

Se incorporó a la planta de personal el 07 de julio de 1993, en el cargo de (Detective Agente 208-05).

A través de la Resolución 1349 de 1993, se le actualizó la inscripción en el régimen especial de carrera en el cargo de (Detective Agente 208-05).

Mediante Resolución 2013 de 1994, fue nombrado en el cargo de (Criminalístico Profesional 210-11). Posesionándose el 25 de agosto de 1994 (Nombramiento con carácter Provisional).

Se incorporó a la planta de personal el 1 de febrero de 1996, en el cargo de (Criminalístico Profesional 210-11.)

Mediante Resolución 1728 de 1996, fue declarado insubsistente del cargo de (Criminalístico Profesional 210-11). A partir del 10 de septiembre de 1996.

Por Resolución 0533 de 2001, se autoriza el reintegro al cargo de (Criminalístico Técnico 210-11); en cumplimiento de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Caldas y Chocó.

Mediante Resolución 0577 de 2005, fue nombrado en el cargo de (Criminalístico Profesional 209-13). Posesionándose el 06 de abril de 2005. (nombramiento con carácter provisional).

Por Resolución 1835 de 29 de diciembre de 2011, el Departamento Administrativo de Seguridad en Proceso de Supresión, finalizó el encargo de funciones de CRIMINALISTICO PROFESIONAL 209-13, a partir del 1 de enero de 2012.

Certificación de 11 de julio de 2011<sup>17</sup>, expedida por el Pagador de la Seccional Antioquia (DAS), en la que se indica que el señor Ramos Joya desempeñó como último cargo el de Criminalístico Profesional, devengando los siguientes factores salariales: "*sueldo básico, prima de riesgo, subsidio de alimentación, bonificación por servicios, prima de servicios, prima de vacaciones y prima de navidad*".

#### Actuación administrativa

El 8 de junio de 2012<sup>18</sup>, el accionante solicitó a la entidad de previsión social el reconocimiento y pago de una pensión especial de vejez; de conformidad con los Decretos 1047 de 1978, 1933 de 1989 y 1835 de 1994. Ello, al considerar que cumplía con los requisitos exigidos para el efecto, pues laboró por espacio de 23 años, 7 meses y 29 días de manera continua e ininterrumpida en el cargo de "*DETECTIVE ESPECIALIZADO EN CRIMINALISTICA*".

Por Resolución RDP 003267 de 25 de enero de 2013<sup>19</sup>, la entidad enjuiciada negó la petición del señor Ramos Joya, argumentando que existen inconsistencias en el certificado de tiempos de servicios, toda vez que en el mismo se indica que "*durante toda la vinculación laboral fue CRIMINALISTICO PROFESIONAL 209-13, cargo que no está contemplado en el régimen especial del (...) DAS, y por su parte el certificado de factores salariales de fecha 10 de abril de 2012 indican que fue DETECTIVE*".

Mediante Resolución RDP 015710 de 9 de abril de 2013<sup>20</sup>, el Director de Pensiones de la accionada confirmó en todas y cada una de sus partes el acto administrativo anterior.

#### 2.3. Caso concreto

El señor Luis Antonio Ramos Joya en calidad de exfuncionario del extinto Departamento de Seguridad (DAS), solicita la nulidad de los actos administrativos que le negaron el reconocimiento y pago de una pensión especial de vejez. Ello en consideración a que, cumplió con los requisitos exigidos por las normas aplicables antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, que para el caso particular corresponde al del personal de detectives del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); es decir, los Decretos 1047 de 1978, 1933 de 1989 y 1835 de 1994.

El Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda al considerar que el actor no tenía derecho a la pensión especial de vejez reclamada; toda vez que si se analizan los Decretos 1047 de 1978, 1933 de 1989 y 1835 de 1994, se concluye que los "*beneficiarios de la pensión de jubilación que allí se consagra, son para quienes hayan desempeñado los cargos de dactiloscopistas y los detectives en sus diferentes grados: agente, profesional o especializado del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)*".

Argumentó que, en el *sub examine* se tiene que, si bien el señor Luis Antonio Ramos Joya fue inscrito en carrera administrativa en el cargo de

Detective Agente 208-05 *“solo desempeñó el cargo (...) por 6 años, 3 meses y 22 días”*; pues como ya se anotó, el otro tiempo lo desempeñó en el cargo de criminalístico.

Inconforme con la decisión, el accionante interpuso recurso de apelación, alegando que tiene derecho a que su pensión se reconozca bajo el régimen especial (Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989); por haber laborado en el DAS en el cargo de (Detective en propiedad) y (en provisionalidad como Criminalístico Profesional); sin que ello implique que haya renunciado a los derechos de carrera *“ostentados en su cargo de planta (Detective Agente grado 05)”*.

De acuerdo con el marco normativo y jurisprudencial expuesto y del análisis del acervo probatorio, se considera lo siguiente:

El demandante no era beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que exigía como requisitos para los hombres 40 años de edad o 15 o más años de servicios, toda vez que al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, es decir, el 1º de abril de 1994, tenía 25 años de edad (si se tiene en cuenta que nació el 5 de diciembre de 1968) y contaba 5 años, 10 meses y 2 días de tiempo de servicio (en el entendido que ingresó a prestar los servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad DAS el 2 de mayo de 1988); es decir, no le eran aplicables los Decretos 1047 de 1978 y 1933 del 28 de agosto de 1989.

Ahora bien, rememorando la normatividad anterior se tiene que, la pensión de jubilación se aplica a *“los empleados que cumplan funciones de dactiloscopistas en los cargos de Detective Agente, Profesional o Especializado, se registrarán por lo establecido en cuanto a régimen de pensión vitalicia de jubilación, por el Decreto-ley 1047 de 1978, cuyas normas serán igualmente aplicables al personal de detectives en sus distintos grados y denominaciones”*<sup>21</sup>. Además de cumplir con los requisitos que allí se estipulan, (20 años de servicio continuos o discontinuos a cualquier edad, o 18 años de servicio continuos y 50 años de edad<sup>22</sup>. (sombreado fuera de texto).

Siendo ello así, y conforme al estudio del material probatorio allegado al proceso, se evidencia que, si bien se encuentra probado que el demandante fue inscrito en carrera administrativa ocupando el cargo de Detective Agente (208-05) en el extinto DAS; cargo que desempeñó del (2 de mayo de 1988 al 24 de agosto de 1994), es decir, por 6 años, 3 meses y 21 días; lo cierto es que, también ocupó como último cargo el de Criminalístico del (25 de agosto de 1994 al 31 de diciembre de 2011); esto es, por 17 años, 4 mes y 7 días (en sus diferentes grados).

Por lo anterior, y sin más disquisiciones la Sala precisa que el señor Luis Antonio Ramos Joya, no desempeño funciones de Dactiloscopista en los cargos de Detective Agente, Profesional o Especializado por lapso de 20 años como lo exige la norma; contrario sensu, laboró por más de 17 años ocupando el cargo de Criminalístico. Por consiguiente, no cumplió con el tiempo de servicio necesario para acceder al reconocimiento de la prestación, pues tal beneficio especial es exclusivamente para quienes hayan ocupado los cargos enunciados en líneas atrás.

Respeto a la inconformidad motivo de disenso invocada por el apelante, la Sala precisa que, en el *sub judice* no está en controversia si el demandante ostentó en propiedad el cargo de *“detective agente grado 208-05”* o que haya perdido los derechos de carrera por haber ejercido como último cargo el de *“criminalístico profesional 209-13”*. Ello por cuanto, lo que se discute es que el accionante no cumplió con haber desempeñado el cargo de dactiloscopista y/o detective en sus diferentes grados (agente, profesional o especializado) por 20 años, que lo hicieran acreedor al beneficio de la pensión especial de jubilación, bajo el amparo de lo normado en el Decreto Ley 1047 de 1987; pues de las pruebas avizoradas en el plenario, se pudo probar que desempeñó como último cargo el de criminalístico por más de 17 años. Sumado a que, ese cargo no está dentro de los enlistado para ser beneficiario de la prestación rogada; motivo por el cual el recurso de alzada no tendrá vocación de prosperidad.

Por consiguiente, la Subsección reitera que, el señor Ramos Joya fue inscrito en carrera administrativa por Resolución 2134 de 1990 para ocupar el cargo de Detective Agente 208-05. No obstante, durante el tiempo que estuvo vinculado con el DAS, solo desempeñó dicho cargo por espacio de 6 años, 3 meses y 21 días; tal y como lo refirió el Tribunal.

Así mismo, se destaca que el accionante tampoco cumple con lo normado en la Ley 860 de 2003 para acceder a la prestación pensional de alto riesgo, dado que, exige como requisito tener 50 años. Luego, al momento de la presentación de la demanda el actor solo tenía 45 años.

En virtud de las consideraciones expuestas, al señor Luis Antonio Ramos Joya no le asiste el derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación conforme al régimen especial (Decreto Ley 1047 de 1978); toda vez que no cumplió con los presupuestos allí exigidos. En tal sentido, la Sala confirmará la sentencia de 26 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones de la demanda.

#### Condena en costas

Es importante destacar que no procede de manera automática, pues tal y como se indica en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, *“(...) solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (...)”*. Teniendo en cuenta que en el trámite de las dos instancias no se observa que se hayan causado, esta Sala no condenará en costas.

### III. DECISIÓN

Hechas estas consideraciones, la Sala desestima el recurso de apelación presentado por la parte actora y, en consecuencia, confirmará la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo de Antioquia que negó las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA



PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 26 de abril de 2018 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas en las dos instancias.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Firmada electrónicamente)

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmada electrónicamente)

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

(Firmada electrónicamente)

CARMELO PERDOMO CUÉTER

Relatoría: AJSJ/Dcsg/Lmr.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folio 32 a 34

2. Folio 37 a 39

3. Folios 107 a 113

4. Folios 177 a 185

5. Folios 188 a 190

6. Folios 221 y 222

7. Folio 228

8. Folio 229

9. "Por el cual se determina el régimen de pensión vitalicia de jubilación para las personas que desempeñen funciones de dactiloscopistas en el Departamento Administrativo de Seguridad".

10. Declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-003 de 1996.

11. Declarado exequible condicionalmente en la sentencia C-663 2007: "(...) en el entendido que, para el cómputo de las 500 semanas, también se podrán acreditar semanas de cotización efectuadas en cualquier actividad que hubiere sido calificada jurídicamente como de alto riesgo".

12. Corte Constitucional, sentencia C-853 de 27 de noviembre de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

13. "Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones".

14. Folio 21

15. Folios 23 a 29 y 87.

16. Folio 42 y 43

17. Folio 80 a 84

18. Folio 16 y 17

19. Folio 32 a 36

20. Folio 37 a 40

21. El artículo 10 del Decreto 1933 de 1989

22. Artículos 1y 2 del Decreto 1047 de 1987.

---

*Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:57:31*