



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente : 25000-23-42-000-2018-01187-01 (1474-2022)
Demandante : **Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)**
Demandada : Nelly Ayure Gómez y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)
Tema : Competencia administrativa respecto del reconocimiento de pensión de jubilación por aportes

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionante contra la sentencia de 22 de octubre de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección E), mediante la cual negó las súplicas de la demanda dentro del proceso del epígrafe.

I. ANTECEDENTES

1.1 Medio de control¹. La Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), por intermedio de apoderado, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la señora Nelly Ayure Gómez y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

1.1.2 Pretensiones. Se declare (i) la nulidad de la Resolución GNR 122077 de 4 de junio de 2013, proferida por Colpensiones, por medio de la cual reconoció «[...] *pensión de vejez a favor de la señora NELLY AYURE G[Ó]MEZ en cuantía a 2013 de \$1.175.803,00, [...]*» (sic); y (ii) que «[...] *la pensión de vejez reconocida [...] en favor de la señora NELLY AYURE G[Ó]MEZ, no es competencia de la Administradora Colombiana de*

¹ Resulta oportuno precisar que las presentes diligencias reposan en el expediente digital contenido en la herramienta electrónica Samai.



Pensiones – COLPENSIONES».

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la mencionada pensionada «[...] *la devolución de lo pagado por el reconocimiento y reliquidación [...] a partir de la fecha de inclusión en nómina de pensionados de la Resolución GNR 122077 del 4 de junio de 2013, hasta que se ordene la suspensión provisional o se declare su nulidad [...]»* (sic), de manera retroactiva e indexada.

1.1.3 Fundamentos fácticos. Relata la accionante que la señora demandada nació el 8 de febrero de 1950 y, mediante Resolución GNR 122077 de 4 de junio de 2013, le reconoció pensión de jubilación «[...] *en cuantía a 2013 de \$1.175.803.00, efectiva a partir del 1 de junio de 2013; prestación liquidada con base en 1.029 semanas de cotización, con un Ingreso Base de Liquidación de \$1.567.737.00 a la cual se le aplicó una tasa de reemplazo del 75%, en aplicación a lo dispuesto en la Ley 71 de 1988 [...]»* (sic).

Dice que requirió de la pensionada el consentimiento para revocar la resolución acusada, ante lo cual guardó silencio.

1.1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. Cita como normas violadas por el acto demandado las Leyes 71 de 1988, 100 de 1993 y 1437 de 2011; el Decreto 2709 de 1994 y el Acto legislativo 1 de 2005.

Aduce que «[...] *la asegurada no cumple con el requisito de haber cotizado un mínimo de 6 años a esta entidad, según lo previsto por el Decreto 2709 de 1994, no era, ni es competencia de COLPENSIONES; el reconocimiento y pago de la pensión de vejez le corresponde a la Caja Nacional de Previsión Social EICE (liquidada) hoy la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal – UGPP, por ser la Entidad la cual se efectuó el mayor tiempo de los aportes con un total de 999 semanas, de conformidad con la norma anteriormente señalada* [...]» (sic para toda la cita).

1.2 Medida cautelar. Colpensiones, en el escrito de demanda, solicitó suspender provisionalmente los efectos jurídicos del acto administrativo enjuiciado, medida cautelar negada con auto de 5 de abril de 2021 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección E), porque no se logró demostrar las condiciones consagradas en el artículo 231 del CPACA.



1.3 Contestaciones de la demanda:

1.3.1 La señora Nelly Ayure Gómez guardó silencio en esta etapa procesal.

1.3.2 UGPP. A través de apoderada, expresó su oposición a las pretensiones de libelo introductorio y respecto de los hechos indicó que no le constan; y opuso las excepciones denominadas presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos por la UGPP, falta de competencia para asumir el derecho pensional, inexistencia de la obligación, prescripción y buena fe.

Arguye que «[...] como quiera que la señora NELLY AYURE GÓMEZ causó su estatus pensional el 26 de diciembre de 2011, fecha para la cual la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL CAJANAL EICE se encontraba en liquidación, le corresponde al Instituto de Seguros Sociales hoy COLPENSIONES el reconocimiento y pago de la pensión de la demandada, de conformidad con lo establecido en el artículo 6° del Decreto 813 de 1994».

1.4 Providencia apelada. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección E), mediante sentencia de 22 de octubre de 2021, negó las súplicas de la demanda (sin condena en costas), al considerar que *«[...] no hay discusión que para el caso de COLPENSIONES, no se cumple con las condiciones señaladas en el artículo 10 [del] Decreto 2709 de 13 de diciembre de 1994, [...] como quiera que si bien fue la última entidad a la que se hicieron aportes, ello ocurrió por un tiempo inferior a 6 años, ni tampoco fue la entidad a la que más aportes se hicieron. Sin embargo, pese a que la lectura aislada del artículo 10 del Decreto 2709 de 1994 en un principio permite concluir que COLPENSIONES no sería la llamada a reconocer la pensión, lo cierto es que de la revisión integral del desarrollo normativo expuesto en [el] marco jurídico, es posible concluir que a la fecha de adquisición del estatus pensional, esto es, el 25 de diciembre de 2011 –Res. 122077 de 2013–, CAJANAL en liquidación no tenía competencia para reconocer la pensión de la Ley 71 de 1988, toda vez que de acuerdo con lo señalado en los artículos 3° y 4° del Decreto 2196 de 2009, esta entidad podía atender las peticiones de sus afiliados que causaron el derecho antes del 12 de julio de 2009».*

Que «[...] la UGPP como ente encargado del reconocimiento de pensiones de entidades públicas del orden nacional que fueron liquidadas, tampoco tiene competencia para atender la pensión por aportes de la señora Nelly Ayure Gómez, toda vez que los Decretos 169 de 2008 y 5021 de 2009 –vigentes para



*la fecha de adquisición del estatus– solamente limitan esa facultad para los servidores públicos que causaron su derecho antes de la cesación de actividades de las administradoras de pensiones o que habiendo cumplido el tiempo de servicio para acceder a la pensión se retiraron sin tener la edad. Presupuestos que no se cumplen en este caso, habida cuenta que la beneficiaria de la prestación vitalicia, en primer lugar, no terminó sus cotizaciones como servidora pública y en segundo lugar, para el **12 de junio de 2009**, fecha en la cual terminaron las funciones de CAJANAL, no había adquirido el estatus pensional ni tenía el tiempo mínimo de servicio [...]» (sic).*

Concluye que «[...] como COLPENSIONES es la entidad competente para reconocer y pagar la pensión por aportes de la señora Nelly Ayure Gómez, es claro que no se desvirtuó la presunción de legalidad de la Resolución No. GNR 122077 de 4 de junio de 2013 y en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda».

1.5 El recurso de apelación. La entidad accionante, por intermedio de apoderado, interpuso recurso de apelación, al estimar que «[...] [l]a asegurada no cumple con el requisito de haber cotizado un mínimo de 6 años a la Administradora Colombiana de Pensiones, según lo previsto por el Decreto 2709 de 1994, no era, ni es competencia de COLPENSIONES, el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, le corresponde a la Caja Nacional de Previsión Social EICE (liquidada) hoy la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal – UGPP, por ser la entidad la cual se efectuó el mayor tiempo de los aportes con un total de 999 semanas» (sic para toda la cita).

Agrega que «[...] la asegurada solo acredit[ó] a Colpensiones 30 semanas de cotización por lo que se le hizo el reconocimiento pensional, bajo los parámetros [de la] Ley 71 de 1988, e ingresa a n[ó]mina en el periodo 2013-06, por lo que este acto administrativo que hace este reconocimiento resulta lesivo para la administradora de pensiones COLPENSIONES, ya que es desproporcional que sea esta entidad quien reconozca la pensión de vejez de la asegurada ya que acredit[ó] m[á]s del 99% del tiempo para adquirir su derecho pensional con CAJANAL hoy UGPP, además el artículo 10 del DECRETO 2709 DE 1994 consagra que quien tiene esta obligación es la UGPP» (sic para toda la cita).



II. TRÁMITE PROCESAL

El recurso de apelación fue concedido con auto de 1º de diciembre de 2021 y se admitió por esta Corporación, a través de proveído de 26 de julio de 2022, en cumplimiento del artículo 247 del CPACA² y en la oportunidad establecida en el numeral 4 *ibidem* la UGPP presentó escrito de alegatos de conclusión y el correspondiente agente del Ministerio Público rindió concepto.

2.1 UGPP. Por intermedio de apoderada, solicita se confirme la providencia apelada, porque *«[...] no puede pasarse por alto que el demandante desconoce el principio de confianza legítima, pues fue en el año 2013 que reconoció la pensión de la señora Gómez dándole a entender tanto a ella como a los demás agentes del sector que Colpensiones acept[ó] ser la entidad competente para reconocer y pagar la pensión de la señora Gómez»*.

2.2 Ministerio Público. El señor procurador tercero delegado ante esta Corporación, quien funge como representante del Ministerio Público dentro de este proceso, es del criterio que se confirme el fallo impugnado, puesto que *«[...] no le asiste razón a la apelante toda vez que tal y como lo analizó y determin[ó] el fallo de primera instancia, en concordancia con la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, la entidad competente para asumir el pago de la pensión de vejez de la señora Nelly Ayure Gómez es COLPENSIONES, teniendo en cuenta que la causante adquirió su status pensional el 25 de diciembre de 2011, esto es después de haberse liquidado CAJANAL»*.

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA a esta Corporación le compete conocer del presente litigio, en segunda instancia.

3.2 Problema jurídico. De acuerdo con el recurso de apelación³, corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si, como lo aduce Colpensiones, la competencia para el reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes de la señora Nelly Ayure Gómez compete a la UGPP; o si, por el contrario, dicha

² Modificado por la Ley 2080 de 25 de enero de 2021.

³ Según el artículo 328 del Código General del Proceso, *«El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley»*; asimismo, *«El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella»*.



obligación atañe a la entidad demandante, como lo concluyó el *a quo*.

3.3 Marco jurídico. En punto a la resolución del problema jurídico planteado en precedencia, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis normativo a efectos de establecer la solución jurídicamente correcta respecto del caso concreto.

En lo concerniente a las entidades competentes para el reconocimiento y pago de las pensiones de jubilación de los empleados oficiales, el Decreto 1848 de 1969⁴ preveía:

Artículo 75. Efectividad de la pensión.

1. La pensión de jubilación correspondiente se reconocerá y pagará al empleado oficial por la entidad de previsión social a la cual estuvo afiliado al tiempo de cumplir el tiempo de servicios requerido por la ley, si para entonces se hubiere retirado del servicio oficial sin tener la edad exigida para tal fin, o por la entidad de previsión a que esté afiliado al tiempo del retiro, si entonces cumple los requisitos de tiempo de servicios y edad señalados para el goce de la pensión.
 2. Si el empleado oficial no estuviere afiliado a ninguna entidad de previsión social al tiempo de retirarse del servicio oficial, el reconocimiento y pago se hará directamente por la última entidad o empresa oficial empleadora.
 3. En los casos de acumulación de tiempo de servicios a que se refiere el artículo 72 de este Decreto, la entidad o empresa a cuyo cargo esté el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, tiene derecho a repetir contra las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, a prorrata del tiempo de servicios en cada una de aquellas.
- [...]

Por su parte, con la expedición de la Ley 71 de 1988 se permitió la satisfacción del requisito de tiempo de servicio para la obtención de una pensión de jubilación con la suma de lapsos trabajados en los sectores público y privado, con aportes efectuados en entidades de previsión social oficiales y en el entonces Instituto de Seguros Sociales.

Por ende, quienes efectuaran aportes en entidades de previsión social del

⁴ «Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968».



sector público (como la extinguida Caja Nacional de Previsión Social⁵) y el ISS, podían acumular esas cotizaciones para efectos de completar los veinte (20) años que exigía el artículo 7°. de la citada Ley 71 de 1988, para acceder al derecho pensional, de la siguiente manera:

A partir de la vigencia de la presente ley, los empleados oficiales y trabajadores que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias de las entidades de previsión social que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de los Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer.

El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de esta prestación y determinará las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas.

Ahora bien, la Ley 100 de 1993, *«Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones»*, en su artículo 52, determinó que *«el régimen de prima media con prestación definida será administrado por el Instituto de Seguros Sociales»*, función ahora en cabeza de Colpensiones⁶, y estableció que *«[l]as cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, administrarán este régimen respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistan»*; precepto que se acompasa con la prohibición general de crear nuevos organismos de previsión o de seguridad social en el sector público contenida en el artículo 129 *ibidem*.

En los términos del artículo 15 de la mencionada Ley 100, las personas naturales que prestaban sus servicios al Estado fueron calificados como afiliados obligatorios al sistema y, a voces del 128 *ibidem*, les era dable escoger el régimen al que desearan afiliarse⁷ y quienes se acogieran al de prima media con prestación definida podían continuar afiliados al organismo en el cual estuvieran vinculados.

⁵ Cajanal

⁶ El artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 creó Colpensiones, determinó que su «[...] objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle»; y ordenó al Gobierno nacional «[...] realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones».

⁷ Entre el de prima media con prestación definida y el de ahorro individual con solidaridad.



Luego, por cuenta del Decreto 691 de 1994, los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional y de sus entidades descentralizadas⁸, del Congreso de la República, de la Rama Judicial, del Ministerio Público, de la Fiscalía General de la Nación, de la organización electoral y de la Contraloría General de la República fueron incorporados al sistema general de pensiones a partir del 1° de abril de 1994, mientras que en el caso de los departamentales, municipales y distritales o de sus entidades descentralizadas, el sistema general de pensiones entró a regir a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha en que así lo determinara el respectivo gobernador o alcalde.

En todo caso, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 estipuló que «[q]uienes a la fecha de vigencia de la presente Ley hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de Jubilación o de vejez conforme a normas favorables anteriores, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento, tendrán derecho en desarrollo de los derechos adquiridos a que se les reconozca y liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes al momento en que cumplieron tales requisitos»; y creó un régimen de transición con el objetivo de evitar menoscabar expectativas o derechos a personas que se encontraban próximas a ser pensionadas o tuviesen cierto tiempo de servicio⁹.

Lo anterior derivó en procedimientos administrativos complejos de adaptación al nuevo sistema pensional en cuanto a traslados, afiliaciones (y sus efectos), cotizaciones, otorgamiento de bonos pensionales y competencia para proveer los reconocimientos de las pensiones, entre muchos otros, que necesitaron ser reglamentados por el ejecutivo.

En tal virtud, el Gobierno nacional expidió el Decreto 692 de 1994¹⁰, en cuyo artículo 6, reiteró la prohibición de crear nuevas cajas, fondos o entidades de previsión del sector público para el manejo de pensiones y preceptuó que las existentes podrían gestionar el régimen de prima media, mientras no fueran liquidadas, pero solo respecto de sus afiliados, en los siguientes términos:

Artículo 34. Entidades administradoras del régimen de prima media. El régimen solidario de prima media con prestación definida será administrado por el Instituto de Seguros Sociales, así como por

⁸ Salvo algunas excepciones.

⁹ En efecto, en dicha norma se dispuso que las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema de seguridad social integral (1° de abril de 1994) contaran con 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, se les reconocerá la pensión de jubilación de conformidad con el régimen anterior al cual se encontraban afiliados, es decir, la pensión de jubilación respecto de la edad, tiempo de servicio y monto se les aplicará el régimen anterior.

¹⁰ «Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993».



las cajas, fondos o entidades de previsión social existentes al 31 de marzo de 1994, mientras subsistan. En todo caso, las entidades diferentes del ISS, sólo podrán administrar el régimen respecto de las personas que a 31 de marzo de 1994 fueren sus afiliados, no pudiendo en consecuencia recibir nuevos afiliados a partir de dicha fecha.

Las cajas o entidades que administren pensiones del nivel departamental, municipal o distrital, podrán continuar afiliando trabajadores de estos niveles territoriales del sector público, hasta el momento que señale el respectivo alcalde o gobernador, sin que exceda del 30 de junio de 1995, fecha a partir de la cual, se registrarán por lo dispuesto en el inciso 1° de este artículo.

A su vez, el artículo 6°. del Decreto 813 de 1994¹¹ consagró *in extenso* los supuestos fácticos de acuerdo con los cuales correspondía a las cajas, fondos o al extinguido Instituto de Seguros Sociales (ISS) el reconocimiento y pago de las pensiones de los servidores públicos afiliados y beneficiarios del régimen de transición, entre otros:

a) Cuando a 1° de abril de 1994 el servidor público hubiese prestado 15 años o más, continuos o discontinuos, de servicios al Estado, cualquiera sea su edad, o cuenta con 35 años o más de edad si es mujer o 40 años o más de edad si es hombre, tendrá derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación o vejez a cargo de la caja, fondo o entidad de previsión a la cual se encuentre afiliado, cuando cumpla con los requisitos establecidos en las disposiciones del régimen que se le venía aplicando.

Corresponderá al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento y pago de la pensión de los servidores públicos, conforme a las disposiciones del régimen que se venía aplicando, en los siguientes casos:

i) Cuando el servidor público se traslade voluntariamente al Instituto de Seguros Sociales.

ii) Cuando se ordene la liquidación de la caja, fondo o entidad a la cual se encontraba afiliado el servidor público, y

iii) Cuando los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición no se encontraban afiliados a ninguna caja, fondo o entidad de previsión del sector público con anterioridad al 1° de abril de 1994, seleccionen el régimen de prima media con prestación definida;

¹¹ «Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la Ley 100 de 1993».



b) Los servidores públicos que se vinculen al Instituto de Seguros Sociales voluntariamente o por liquidación de la caja, fondo o entidad de previsión a la cual se encontraba afiliado, tendrán derecho al reconocimiento de bono pensional, calculado en la forma como lo determine el Gobierno Nacional.

Posteriormente, el Decreto 1068 de 1995¹² reglamentó la afiliación de los servidores públicos del orden territorial, en relación con los cuales prescribió que *«[s]erá responsable del pago de las pensiones o prestaciones económicas a que haya lugar, la entidad administradora de pensiones que haya recibido o le corresponda recibir el monto de las cotizaciones del período en el cual ocurre el siniestro o hecho que da lugar al pago de la prestación correspondiente»*.

Por último, el Gobierno nacional emitió el Decreto 2527 de 2000¹³, en el que dispuso:

Artículo 1°. Reconocimiento a cargo de las Cajas, Fondos o entidades públicas que reconozcan o paguen pensiones. Las Cajas, Fondos o entidades públicas que reconozcan o paguen pensiones, continuarán reconociéndolas o pagándolas mientras subsistan dichas entidades respecto de quienes tuvieran el carácter de afiliados a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, exclusivamente en los siguientes casos:

1. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades del orden nacional hubieren cumplido a 1° de abril de 1994, los requisitos para obtener el derecho a la pensión y no se les haya reconocido, aunque a la fecha de solicitud de dicha pensión estén afiliados a otra Administradora del Régimen de Prima Media.

2. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades del orden territorial hubieren cumplido los requisitos para obtener el derecho a la pensión a la entrada en vigencia del sistema general de pensiones en la entidad territorial del domicilio de la Caja, Fondo o entidad pública y la pensión no se les haya reconocido, aunque a la fecha de solicitud de dicha pensión estén afiliados a otra Administradora del Régimen de Prima Media.

3. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales que a la

¹² «Por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del sistema general de pensiones en los niveles departamental, municipal y distrital, la constitución de los fondos de pensiones del nivel territorial, y la declaratoria de solvencia de las cajas, fondos o entidades de previsión social del sector público del nivel territorial».

¹³ «por medio del cual se reglamentan los artículos 36 y 52 de la Ley 100 de 1993, parcialmente el artículo 17 de la Ley 549 de 1999 y se dictan otras disposiciones».



fecha de entrada en vigencia del sistema, a nivel nacional o territorial según el caso, hubieren cumplido veinte años de servicio o contaren con las cotizaciones requeridas en la misma entidad, Caja o Fondo público, aunque a la fecha de solicitud de la pensión estén o no afiliados al Sistema General de Pensiones.

También podrán hacerlo respecto de sus afiliados y en los mismos casos, las entidades a las cuales corresponda el reconocimiento de pensiones antes de la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones.

De lo anotado resulta claro que la competencia para conceder las pensiones del régimen de prima media con prestación definida correspondió, en principio, al extinguido ISS, hoy Colpensiones, sin perjuicio de la facultad que les asiste para ello a las cajas, fondos o entidades públicas preexistentes a la Ley 100 de 1993, respecto de sus afiliados y de acuerdo con la reglamentación contenida en los Decretos 692 de 1994 (artículo 14), 813 de ese año (artículo 6°), 1068 de 1995 y 2527 de 2000 (artículo 1°), cuya interpretación armónica permite concluir que estas últimas son responsables del reconocimiento de las pensiones de los servidores públicos que reunieron los requisitos para jubilarse antes de la entrada en vigor del sistema general de pensiones o que acumularon 20 años de servicios en condición de afiliados de aquellas.

Por otra parte, en cuanto a las funciones de la UGPP, se destaca que el artículo 1° del Decreto 2196 de 2009¹⁴ ordenó la supresión y liquidación de Cajanal, de lo cual se derivó el traslado masivo de sus afiliados al ISS a partir del 1° de julio siguiente; y en la Ley 1151 de 2007¹⁵ y el Decreto ley 169 de 2008¹⁶ se creó aquella entidad y se definieron sus competencias, respectivamente.

¹⁴ «SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN. Suprímase la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE, creada por la Ley 6 de 1945 y transformada en empresa industrial y comercial del Estado, descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, mediante la Ley 490 de 1998, vinculada al Ministerio de la Protección Social. Para todos los efectos utilizará la denominación Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en Liquidación [...]».

¹⁵ Artículo 155. «De la Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. [...] Adicionalmente créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, [...] será una Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones [...]».

¹⁶ «Por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social».



Asimismo, la estructura organizacional de la UGPP se determinó mediante Decreto 5021 de 2009, modificado por el 4168 de 2011, que después fue subrogado por el 575 de 2013. Este último en su artículo 2º. ratificó que el objeto de dicha entidad incluye:

[...] reconocer y administrar los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando.

Por otro lado, a través de los Decretos 2011¹⁷, 2012¹⁸ y 2013¹⁹ de 2012, el Gobierno nacional reglamentó la entrada en funcionamiento de Colpensiones, ordenó la supresión del entonces ISS y lo declaró en estado de liquidación, entre otros asuntos; todo ello a partir del 28 de septiembre de 2012.

Por consiguiente, en el Decreto 2011 de 2012 se previó que los afiliados al ISS quedarían directamente a cargo de Colpensiones, por tanto, las funciones que hasta el 28 de septiembre de 2012 le correspondían al primero en materia pensional, se reasignaron a la Administradora, con inclusión del reconocimiento de los derechos pensionales que eran competencia de aquel Instituto.

3.4 Caso concreto. El material probatorio traído al plenario²⁰ da cuenta de la situación respecto de los hechos a los cuales se refiere la presente demanda, en tal virtud, se destaca:

a) Según copia de cédula de ciudadanía de la señora Nelly Ayure Gómez, nació el 8 de febrero de 1950.

b) Certificado de 8 de febrero de 2008, emitido por la directora de gestión humana del departamento de Cundinamarca, que da cuenta de que la señora demandada prestó sus servicios del 17 de abril de 1972 al 30 de septiembre de 1991 y la caja a la cual se realizaron los aportes para pensión durante esa

¹⁷ «Por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones».

¹⁸ «Por el cual se suprimen unas dependencias de la estructura del Instituto de Seguros Sociales – ISS».

¹⁹ «Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales, ISS, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones».

²⁰ Documentos adjuntados al expediente digital contenido en la herramienta electrónica Samai.



vigencia, fue la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), con una interrupción de 9 días²¹.

c) Resolución PAP 42777 de 11 de marzo de 2011, por medio de la cual la extinguida Cajanal negó la pensión de vejez a la señora accionada, porque «[...] *es requisito sine-qua non que el(a) peticionario(a) haya servido 20 años continuos o discontinuos al Estado, y para el caso en estudio el(a) solicitante sólo acreditó un tiempo de servicio de 7,004 días, correspondientes a 1,000 semanas, tiempo insuficiente para proceder al reconocimiento de la prestación solicitada*».

d) Resolución GNR 122077 de 4 de junio de 2013, a través de la cual Colpensiones reconoció «*pensión de vejez*» a la señora accionada, en los términos de las Leyes 71 de 1988 y 100 de 1993, al haber completado «*1.029 semanas*», efectiva a partir del 1º de junio de esa anualidad.

e) Resolución SUB 86864 de 3 de abril de 2018, mediante la cual la precitada entidad solicitó de la pensionada el consentimiento para revocar el anterior acto administrativo, toda vez que se realizaron cotizaciones a esa administradora solo por el período comprendido entre el 1º de junio y el 21 de diciembre de 2011, es decir, 210 días, «*no cumpliéndose el requisito impuesto por el Decreto 2709 de 1994 [...], por lo que esta administradora no recibió los aportes durante un tiempo mínimo de seis años continuos o discontinuos*», por consiguiente, la competencia para el reconocimiento pensional debe ser asumida por la UGPP, al ser la entidad a la cual se efectuó el mayor tiempo de aportes.

Con el ánimo de desatar la cuestión litigiosa, lo primero que ha de advertirse es que la accionada está amparada por el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, puesto que para el 1º de abril de 1994 tenía más de 35 años de edad (44) y a la entrada en vigor del Acto legislativo 1 de 2005 (25 de julio de esa anualidad) contaba con más de 750 semanas (19 años).

Igualmente, de las pruebas enunciadas se desprende que la señora Nelly Ayure Gómez (i) nació el 8 de febrero de 1950 y prestó sus servicios al departamento de Cundinamarca desde el 17 de abril de 1972 hasta el 30 de septiembre de 1991; (ii) cotizó a Cajanal 19 años, 5 meses y 4 días y a Colpensiones 7 meses

²¹ De acuerdo con «*CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA DE TIEMPOS LABORADOS*» fue del 2 al 10 de enero de 1989.



(entre el 1º de junio y el 21 de diciembre de 2011, en forma independiente); (iii) mediante Resolución GNR 122077 de 4 de junio de 2013, la demandante le reconoció «*pensión de vejez*» por aportes, de acuerdo con las Leyes 71 de 1988 y 100 de 1993, al haber completado «*1.029 semanas*», efectiva a partir del 1º de junio de esa anualidad; y, posteriormente, (iv) Colpensiones requirió de la pensionada autorización para revocar el aludido acto administrativo, ante lo cual guardó silencio.

En el asunto *sub examine* Colpensiones aduce que la demandada «[...] *no cumple con el requisito de haber cotizado un mínimo de 6 años a la Administradora Colombiana de Pensiones, según lo previsto por el Decreto 2709 de 1994, [por lo que] el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, le corresponde a [...] la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal – UGPP, por ser la entidad la cual se efectuó el mayor tiempo de los aportes con un total de 999 semanas [...]»* (sic).

No obstante, la Sala encuentra demostrado que la accionada causó su derecho pensional, en virtud de la Ley 71 de 1988 y por la transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el 25 de diciembre de 2011²² al alcanzar 55 años de edad y acreditar 20 años de cotizaciones efectuadas a Cajanal y a Colpensiones.

Por tanto, en principio, comoquiera que la mencionada trabajadora realizó aportes a Cajanal durante 19 años, 5 meses y 4 días, mientras que al ISS lo hizo por 7 meses, en atención a la regla especial de competencia del artículo 10 del Decreto 2709 de 1994²³, explicada en precedencia, a la UGPP le correspondería el pago de la pensión de jubilación por aportes, por ser la que recibió la mayor cantidad de cotizaciones.

Sin embargo, dado que la accionada al 1º de abril de 1994 no se encontraba afiliada a Cajanal, no había causado el derecho pensional y tampoco cumplía el tiempo de servicios para acceder a este (19 años, 5 meses y 4 días), compete a Colpensiones el reconocimiento de la prestación, pues, en concordancia con el marco jurídico, corresponde a Cajanal atender el trámite y reconocimiento

²² De conformidad con lo expuesto en Resolución 12077 de 2013.

²³ «por el cual se reglamenta el artículo 7o. de la Ley 71 de 1988.
[...]

Artículo 10. Entidad de previsión pagadora. La pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la última entidad de previsión a la que se efectuaron aportes, siempre y cuando el tiempo de aportación continuo o discontinuo en ellas haya sido mínimo de seis (6) años. En caso contrario, la pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la entidad de previsión a la cual se haya efectuado el mayor tiempo de aportes.

[...]»



de las obligaciones pensionales de aquellas personas que al 1º de julio de 2009²⁴ hubieren cumplido los requisitos para pensión; por el contrario, si adquieren su estatus con posterioridad a esa fecha, dicha competencia radica en el ISS (hoy Colpensiones).

Igualmente, en armonía con lo establecido en el Decreto 813 de 1994, al haberse afiliado voluntariamente al ISS en calidad de trabajadora independiente, el reconocimiento de su pensión está en cabeza de Colpensiones, por ser la autorizada para administrar el régimen de prima media con prestación definida.

Ahora bien, la sala de consulta y servicio civil de esta Corporación²⁵, frente al tema específico de la competencia para el reconocimiento y pago de las pensiones de jubilación por aportes, se refirió en los siguientes términos:

[...] la Sala observa de la historia laboral del peticionario que, si bien el mayor tiempo de aportación remitía a la UGPP, de acuerdo con la regla general del artículo 10 del Decreto 2709 de 1994, el señor Penagos Jaramillo no estaba afiliado a Cajanal cuando ésta fue suprimida, no había causado el derecho reclamado antes de trasladarse al ISS, teniendo en cuenta la fecha máxima prevista por la ley para el traslado masivo (12 de julio de 2009), pues de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente el peticionario se vinculó con el ISS el 14 de julio de 2009. En conclusión, no se encuentra dentro del ámbito de la competencia asignada a la UGPP.

En ese sentido, la anterior condición lo excluye claramente de la órbita de competencia de la UGPP, toda vez que no adquirió su estatus pensional estando afiliado a las cajas o fondos que asumió dicha entidad y tampoco ninguna de ellas fue la última entidad de previsión a la cual cotizó.

[...]

Conforme a lo anterior, se entiende que Colpensiones tiene la competencia general para conocer y decidir de fondo las peticiones en materia de derechos pensionales, que no estén atribuidas a otras entidades, como, por ejemplo, la UGPP. Es por ello, que le corresponde a Colpensiones conocer y decidir de fondo la solicitud de pensión del señor Javier Alfonso Penagos Jaramillo.

²⁴ Fecha del traslado masivo de los afiliados de Cajanal al ISS.

²⁵ Decisión de 13 de agosto de 2021, expediente 11001-03-06-000-2021-00066-00(C), C. P. Óscar Darío Amaya Navas.



También, en otro caso similar, se precisó²⁶:

[...]

Sin embargo, al revisar la historia laboral de la peticionaria, se observa que no se cumplen los supuestos definidos por la Ley 1151 de 2007 y el Decreto Ley 169 de 2008, para que la UGPP pueda asumir la competencia. Lo anterior, por cuanto la peticionaria no estaba afiliada a Cajanal cuando esta fue suprimida, no había causado el derecho reclamado antes de la supresión de la misma caja y tampoco había completado el requisito del tiempo antes de su desafiliación a Cajanal.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que la competencia prevista en el Decreto 2709, artículo 10, según la cual, la entidad competente para el reconocimiento y pago de la pensión es aquella en la que se efectuó el mayor número de aportes, es de carácter reglamentario. Por su parte, la competencia de la UGPP, para sustituir a Cajanal en sus obligaciones pensionales están dadas en virtud de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto Ley 169 de 2008.

[...]

En otras decisiones, relativas a solicitudes de pensiones con base en suma de tiempos laborados en los sectores público y privado, pero que tampoco encajaban en las funciones legales de la UGPP, la Sala resolvió declarar competente a Colpensiones, bajo la consideración de que:

[...] las condiciones particulares de los peticionarios de derechos pensionales pueden determinar que la autoridad, en principio competente por razón del mayor tiempo de aportación, carezca de competencia para reconocer el derecho reclamado, caso en el cual deberá asumir el conocimiento y decisión la autoridad con competencia general o con la competencia especial que responda a la condición específica del interesado [...].

Ahora, Colpensiones es igualmente de creación legal y su norma de creación, el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, definió su objeto que es, en esencia, administrar el régimen de prima media con prestación definida, lo cual configura su competencia general. Es decir que, respecto de los derechos pensionales que no responden a las condiciones que determinan la competencia de otras autoridades, es Colpensiones la llamada por la ley a asumir el estudio y las decisiones de fondo sobre tales derechos.

[...]

En este orden de ideas, la competencia recae en Colpensiones por ser la

²⁶ Decisión de 17 de febrero de 2021, expediente 11001-03-06-000-2020-00244-00(C), C. P. Édgar González López.



entidad con la que, mientras estuvo afiliada la demandada, cumplió las condiciones para ser acreedora de la pensión de jubilación como lo concluyó el *a quo*, por ende, el acto administrativo acusado no se halla inmerso en la causal de nulidad por falta de competencia invocada por la actora, motivo por el cual se impone concluir que la alzada carece de vocación de prosperidad.

Con base en los razonamientos que se dejan consignados, en armonía con los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia, 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, de acuerdo con el Ministerio Público,

FALLA:

1º. Confírmase la sentencia de 22 de octubre de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección E), que negó las pretensiones de la demanda incoada por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) contra la señora Nelly Ayure Gómez y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), por las razones expuestas en la parte motiva.

2º. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.

Firmado electrónicamente
CARMELO PERDOMO CUÉTER

Ausente con excusa
WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ (E)

Firmado electrónicamente
CÉSAR PALOMINO CORTÉS