



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B**

**CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D.C., 17 de febrero de 2022.

**Radicación:** 15001-23-33-000-2018-00679-01.  
**N° Interno:** 0668-2021.  
**Demandante:** Administradora Colombiana de Pensiones -  
COLPENSIONES.  
**Demandado:** Gladys María Villalobos de Martín.  
**Tema:** Pensión de jubilación - Competencias administrativas  
entre COLPENSIONES y la UGPP para  
reconocimientos pensionales.

**FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA – Ley 1437 DE 2011.**

---

Teniendo en cuenta que no existen irregularidades, ni nulidades procesales; decide la Sala<sup>1</sup> el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 28 de julio de 2020<sup>2</sup> dictada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, sala virtual de decisión No. 4 que negó las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**Pretensiones.**

1. Colpensiones, a través de apoderado especial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en lesividad, presentó demanda con la finalidad de obtener la nulidad de la Resolución GNR No. 280544 del 10 de agosto de 2014<sup>3</sup>, que ordenó el reconocimiento de la pensión de vejez.

2. A título de restablecimiento del derecho, solicita que se declare que Colpensiones no es la entidad competente para reconocer y pagar la pensión de la accionada, y en consecuencia que se declare entidad competente a la

---

<sup>1</sup> Según informe secretarial, ingresó al Despacho el 27 de octubre de 2021, folio 248.

<sup>2</sup> Ver folios 213 al 219.

<sup>3</sup> Suscrita por el gerente nacional de reconocimiento de Colpensiones.

UGPP; y el reembolso de las sumas que fueron canceladas por concepto de la pensión debidamente indexada.

### **Hechos.**

3. Para una mejor comprensión del asunto, la Sala resumirá de la siguiente manera la situación fáctica expuesta por la demandante, así:

3.1. Indica que, la accionada el 13 de noviembre de 2013 solicita a Colpensiones el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, ante lo cual la entidad de previsión a través de la Resolución No. 280544 del 10 de agosto de 2014<sup>4</sup>, le reconoce la pensión dando aplicación a lo dispuesto en la Ley 71 de 1988, con el 75% del promedio de lo devengado en los últimos 10 años de servicio, de acuerdo con el artículo 36 y 21 de la Ley 100 de 1993 y los factores del Decreto 1158 de 1994, adquiriendo el estatus el 4 de noviembre de 2013 y efectividad del 1 de julio de 2014. (Acto acusado)

3.3. Manifiesta que, Colpensiones mediante Auto No. APSUB 2294 de 9 de julio de 2018<sup>5</sup>, solicitó a la accionada su autorización previa, expresa y por escrito para revocar la Resolución No. 280544 del 10 de agosto de 2014, a través de la cual se le reconoció la pensión de vejez, al evidenciarse que no cumplía los requisitos legales de la Ley 71 de 1988, sino los de Ley 797 de 2003.

3.4. Sostiene que, a través de la Resolución SUB 197759 del 25 de julio de 2018<sup>6</sup>, Colpensiones negó la solicitud de prestaciones económicas presentadas por la accionada el 2 de enero de 2018.

3.5. Señala que, la entidad de previsión a través de la Resolución No. SUB 227485 del 28 de agosto 2018<sup>7</sup>, negó la solicitud de reliquidación de la pensión de vejez de la accionada.

---

<sup>4</sup> Ver folios 28 al 33.

<sup>5</sup> Ver folios 34 al 40.

<sup>6</sup> Ver folios 42 al 45.

<sup>7</sup> Ver folios 46 al 55.

### **Normas vulneradas y concepto de violación.**

4. La parte demandante cimienta su demanda en la Constitución Política; los artículos 19 de la Ley 4° de 1992; Ley 100 de 1993; Decreto 813 de 1994; 2709 de 1994; Ley 489 de 1998; y Ley 71 de 1998.

5. Como concepto de violación alega, que el acto acusado está revestido de ilegalidad, al ser proferido por una autoridad sin estar legalmente facultado para ello, más cuando las reglas de competencia están delimitadas en la ley, siendo así, se tiene que a la accionada le fue reconocida una pensión de jubilación por aportes sin tener derecho a que la misma sea reconocida y pagada por Colpensiones, pues si bien ésta entidad de previsión fue la última que recibió las cotizaciones, estas fueron inferior a los seis (6) años mínimos exigidos de manera continua o discontinua, esto es 191,3 semanas equivalentes a 3 años aproximadamente, por lo que corresponde el reconocimiento y pago de la pensión a la entidad a la que efectuó el mayor tiempo de los aportes, es decir a la UGPP .

6. Señala que, en el presente caso se da aplicación al Decreto 2709 de 1990 por tratarse de un reconocimiento de acuerdo con las directrices de la Ley 71 de 1988, y en la cual se establece que pensión de jubilación por aportes sea reconocida por la última entidad de previsión a la que le efectuaron los aportes, siempre y cuando estos hayan sido mínimo de seis (6) años continuos o discontinuos.

### **Contestación de la demanda.**

7. **La demandada – Gladys María Villalobos de Martín**, señala que se opone a la prosperidad de las pretensiones, al considerar que una vez la accionada cumplió con los requisitos de ley para el reconocimiento y pago de su pensión la tramitó ante la entidad de previsión competente lo que originó el acto acusado.

8. Sostiene que, frente al conflicto de competencia que se pretende plantear por parte de la entidad de previsión, el Consejo de Estado<sup>8</sup> ha dispuesto que: *“Finalmente, para la sala es de suma importancia señalar que COLPENSIONES y la UGPP cuentan con una herramienta valiosa, expedida, idónea y ágil, para solucionar en sede gubernativa, con apego a la ley y a las reglas que ha fijado la jurisprudencia de las altas cortes, las diferencias relacionadas con los conflictos de competencia que surjan a la hora de reconocer los derechos prestacionales derivados del Régimen de Prima Media; herramienta que esta constituida por la mencionada Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones, la cual pueden convocar incluso de manera extraordinaria, instancia gubernamental en la que pueden debatir y formular las estrategias e implementar para desarrollar los mecanismos interadministrativos a que hayan lugar para solucionar este tipo de baches administrativos sin perjudicar a los pensionados, sobre todo en los eventos en los que la titularidad del derecho no está en discusión”.*

9. Por último, propone las excepciones de caducidad de la acción, e improcedencia de revocatoria del derecho a pensión e inexistencia de obligación de reintegro de mesadas, por constituirse en un derecho adquirido bajo los principios constitucionales de buena fe y confianza.

10. **La UGPP**, se opone a la pretensiones de la demanda y sostiene que el reconocimiento y pago de la pensión por aportes corresponde a la última entidad de previsión a la que se realizaron los mismos, a menos que el tiempo de cotización hubiese sido inferior a 6 años, pues en tal evento le corresponde a la entidad de previsión a la que más aportes se hubieren realizado en cualquier tiempo. En tal sentido, se observa que el tiempo que cotizó la accionada a Colpensiones equivale a 335 semanas de cotización, es decir 6 años, razón por la cual de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994, le corresponde a Colpensiones pagar y reconocer el derecho pensional. Finalmente propone las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de la obligación o cobro de lo no debido, inexistencia de vulneración de principios constitucionales y legales, prescripción de mesadas, y la solicitud de reconocimiento oficioso de

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, Consejera ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D.C., siete (7) de febrero de 2019, expediente: 05001-23-33-000-2018-00976-01 (5418-2018).

excepciones.

### La sentencia de primera instancia.

11. El Tribunal Administrativo de Boyacá, sala virtual de decisión No. 4, accedió las pretensiones de la demanda, y condenó en costas a la parte vencida.

12. Para decidir así fijó como problema jurídicos a determinar el siguiente:

*“¿Era Colpensiones la entidad competente para efectuar el reconocimiento pensional a favor de la señora Gladys María Villalobos de Martín y, en consecuencia, está afectada al pago de su derecho pensional?”*

En caso de acceder a las pretensiones, deberá establecer:

*“¿Si hay lugar a la devolución de lo pagado por la entidad demandante, por concepto de mesadas pensionales?”*

13. Después de traer a colación el régimen legal para el reconocimiento de la pensión conforme lo dispuesto en la Ley 71 de 1988 y sus decretos reglamentarios, y de analizar la historia laboral de la accionada, encontró que ésta nació el 4 de noviembre de 1958 y laboró al servicio del Hospital San Rafael de Guayatá desde el 1 de abril de 1976 al 28 de febrero de 2005 de manera ininterrumpida, así:

30. periodos de aportes						31. Al empleado se le descontó para seguridad social	32. Caja, fondo o entidad a la cual se le realizaron los aportes		33. Entidad que responde por el periodo		34. Periodo a cargo de la entidad que certifica
Desde			Hasta						Nit		
Día	Mes	Año	Día	Mes	Año		Nombre	Nit o Código		Nit	
1	4	1976	30	9	1998	Si	Cajanal	899999010-3	Cajanal	899999010-3	No
1	10	1998	30	4	2003	Si	Colfondos	800227940-6	Colfondos	800227940-6	No
1	5	2003	28	2	2005	Si	ISS	860013816-1	ISS	860013816-1	No

14. De lo anterior determinó que si bien la accionada cotizó a Cajanal el mayor tiempo de su vida laboral (1163 semanas), lo que equivale a 267 meses, esto es 22 años, al ISS cotizó 366 semanas que corresponden a 77 meses, es decir

6 años, con lo cual da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994 “... *la última entidad de previsión a la que efectuaron aportes, siempre y cuando el tiempo de aportación continuo o discontinuo en ellas haya sido mínimo de seis (6) años ...*”. De este modo, concluyó que la última entidad de previsión a la que estuvo afiliada la accionada fue Colpensiones por el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 1998 al 28 de febrero de 2005, y los aportes a la referida entidad fueron por 6 años y 4 meses, razón por la cual no le corresponde a la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión como lo pretende la actora. También indicó que de conformidad con los artículos 2 y 3 del Decreto No. 2011 de 2012, una vez Colpensiones a sumió el lugar que dejó el ISS después de su liquidación, quedo con la obligación de continuar con el pago de la nómina de pensionados que esta tenía a su cargo. Por lo que advirtió que son las entidades de previsión (Colpensiones – UG PP) las encargadas de solucionar los saldos pendientes entre ellas, sin que esto afecte el derecho pensional de la demandada.

15. En consecuencia, determinó negar las pretensiones de la demanda respecto de la nulidad del acto acusado, y absteniéndose de condenar en costas al estimar no probados los presupuestos de los artículos 188 del CPACA y 365 del Código General del Proceso.

### **Recurso de apelación.**

16. La **parte demandante**, a través de su apoderado, interpuso recurso de apelación, tendiente a que se revoque en todas sus partes del decisión recurrida y se acceda a la totalidad de las pretensiones y condenas solicitadas en la demanda. Manifestó su inconformidad al señalar que Colpensiones no es la entidad competente para el reconocimiento y pago de la pensión de la accionada, pues a la entrada en vigencia la Ley 100 de 1993, ésta se encontraba afiliada a Cajanal (Hoy UGPP) y el estatus pensional lo adquirió con anterioridad al 1 de julio de 2009, por lo que se puede inferir que la UGPP era la entidad competente para tal fin.

17. Señala que revisado el material probatorio, se observa que la accionada nació el 4 de noviembre de 1998 y laboró al servicio del Hospital San Rafael de Guayatá desde el 1 de abril de 1976 al 28 de febrero de 2005, lo cual permite establecer que era beneficiaria del régimen de transición dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, adquiriendo el estatus pensional antes

del 1 de julio de 2009, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 2196 de 2009, la competencia para tal reconocimiento nunca radicó en cabeza de Colpensiones, sino de la UGPP al ser la entidad competente para atender las solicitudes de reconocimiento pensional de las personas que hubieran cumplido con los requisitos para acceder al derecho antes del 1 de julio de 2009 (fecha en que se perfeccionó el traslado de los afiliados de Cajanal al ISS). Y así mismo correspondiéndole a Colpensiones (Antes ISS) resolver aquellas solicitudes de las personas que reúnan los requisitos de la ley con posterioridad a tal fecha. Por lo anterior se sustenta la falta de competencia de la demandante.

### **Alegatos en segunda instancia y concepto del Ministerio Público.**

18. La **parte demandante**, reiteró los argumentos del recurso de apelación previamente reseñado, destacó que Colpensiones reconoció una pensión de vejez a la demandada sin ser la entidad competente para haber reconocido la prestación económica y ello se sustenta en el hecho que a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, 01 de abril de 1994, la demandada se encontraba afiliada a Cajanal, hoy Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales del Ministerio de la Protección Social –UGPP, destacando que el estatus de pensionada fue adquirido con anterioridad al 01 de julio de 2009, lo cual claramente permite inferir que la UGPP es la que debió reconocer la prestación económica y de este modo solicitó se revoque en todas sus partes la decisión del Tribunal ante la falta de competencia de Colpensiones para el reconocimiento pensional. La **UGPP como tercero interviniente** allegó su alegatos y solicitó se confirme la decisión al estimar que no se puede dejar de lado que la pensionada cumplió los requisitos para el reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes, cuando aún no se había previsto el traslado de cotizantes del ISS a Cajanal por lo que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 17 y 28 del Decreto 2013 de 2012, “por medio del cual suprimió y se ordenó la liquidación del Instituto de Seguros Sociales-ISS”, la UGPP tiene solo competencia para el reconocimiento y pago de los derechos pensionales que le correspondían al liquidado ISS, tan solo en relación con los ex trabajadores del instituto en mención, es decir, solo en calidad de empleador. El **demandado**, el **Ministerio Público** y la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica**, guardaron silencio.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PARA FALLAR.

### Problema Jurídico.

19. De acuerdo con el cargo formulado en el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, el problema jurídico que deberá resolver la Sala, consiste en determinar ¿si el acto demandado, a través del cual se reconoció a la señora Gladys María Villalobos de Martín la pensión de jubilación, respecto de la cual, el cumplimiento de los requisitos para su reconocimiento no se discute, está incurso en nulidad por falta de competencia de COLPENSIONES para otorgarla? y en caso afirmativo ¿si es la UGPP el ente a quien le asiste dicha facultad?»

20. Para resolver lo anterior, la Sala analizará: i) al ISS, hoy COLPENSIONES, y las cajas, fondos o entidades de previsión social como administradores del régimen de prima media con prestación definida; ii) las competencias atribuidas a COLPENSIONES y a CAJANAL, hoy UGPP; y iii) el análisis del caso concreto.

### Régimen Jurídico y competencia del ISS, hoy COLPENSIONES

21. El artículo 52 de la Ley 100 de 1993, estableció que el ISS sería el administrador general del régimen pensional de prima media con prestación definida y que las cajas, fondos o entidades de previsión públicas o privadas, solo cumplirían dicha función únicamente respecto de sus afiliados mientras estas entidades subsistieran. Dice la norma:

**«Artículo 52. Entidades administradoras.** *El régimen solidario de prima media con prestación definida será administrado por el Instituto de Seguros Sociales.*

*Las 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, sin perjuicio de que aquellos se acojan a cualesquiera de los regímenes pensionales previstos en esta Ley.*

(...).»

22. La anterior disposición, se reiteró en el Decreto 692 de 1994, que en su artículo 34 indicó que el régimen de solidaridad de prima media con prestación definida sería administrado por el ISS, así como por las cajas, fondos o entidades de previsión social existentes al 31 de marzo de 1994, mientras subsistieran, pero estas últimas solo en relación con las personas que a dicha fecha fueren sus afiliados, no pudiendo, en consecuencia, recibir nuevos cotizantes a partir de tal:

**«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 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.»*

23. Además, las cajas y fondos de previsión solo quedaron con la competencia para pensionar a los afiliados que al 1° de abril de 1994 tenían más de 15 años de servicio al Estado o más de 35 o 40 años de edad, según se tratara de mujeres o de hombres, respectivamente, siempre y cuando no fueran objeto de liquidación.

24. Por ello, como lo señala el numeral 2° del inciso 2° del literal a) del artículo 6° del Decreto 813 de 1994, el ISS adquirió la competencia para pensionar a los afiliados de las cajas y fondos de previsión respecto de las cuales se ordenara su liquidación, evento en el cual surge el derecho a obtener un bono pensional en los términos en que se haya fijado por el Gobierno.

25. De lo anterior, se tiene que la responsabilidad que se le otorgó al ISS, no fue atada a periodos previos de cotización o al traslado de aportes, sino que quedó establecida de manera directa como parte de la transformación legal del sistema, cuyo objeto era tener un solo administrador del régimen de prima media, sin perjuicio de que se pudiera expedir el bono pensional.

26. A su vez, el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, estableció, con el fin de

garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, que se mantendría una participación pública en su prestación. Para tal efecto, creó la Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, COLPENSIONES, con el objeto de la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo el manejo de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005.

27. Para lo anterior, el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, debía realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, procediendo a la liquidación de CAJANAL EICE, CAPRECOM y del ISS, en lo que a la administración de pensiones se refiere. Resaltando que en ningún caso se podría delegar el reconocimiento de las pensiones.

28. Ahora bien, mediante Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012, se ordenó la supresión del ISS y su liquidación, por lo tanto, la administración del régimen pensional de prima media con prestación definida que le había sido asignada en la Ley 100 de 1993, le fue atribuida a COLPENSIONES, que inició su operación a partir del 28 de septiembre de 2012.

29. Luego, el Gobierno nacional mediante el Decreto 2011 de 2012, reglamentó la entrada en operación de COLPENSIONES, de la siguiente manera:

*«**Artículo 1°. Inicio de Operaciones.** A partir de la fecha de publicación del presente decreto, la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones inicia operaciones como administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.*

***Artículo 2°. Continuidad en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida de los Afiliados y Pensionados en Colpensiones.** Los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), mantendrán su condición en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, así como los derechos y obligaciones que tienen en el mismo régimen, sin que ello implique una selección o traslado de régimen del Sistema General de Pensiones.»*

30. En su artículo 3º, se le otorgaron las siguientes competencias:

**«Artículo 3°. Operaciones de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.** La Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, deberá:

*1. Resolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, incluyendo aquellas que habiendo sido presentadas ante el Instituto de Seguros Sociales (ISS), o la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom, no se hubieren resuelto a la entrada en vigencia del presente decreto, con excepción de lo dispuesto en el artículo 5° del mismo.»*

31. En reiteradas oportunidades la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>9</sup> ha señalado que la disposición de este artículo constituye la regla general de competencia para el reconocimiento de las pensiones del régimen de prima media con prestación definida que fueron competencia del ISS, respondiendo al objeto para el cual fue creada COLPENSIONES.

32. Ahora bien, el artículo 18 de la ley 6ª de 1945 estableció la organización de la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, la cual tenía como objeto el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que hace referencia su artículo 17. La organización de esta entidad se hizo antes del 1º de julio de 1945, dicha caja tenía personería jurídica autónoma, y cuya administración correspondió a una junta directiva integrada por representantes del Gobierno y de los empleados y obreros.

33. De cara a lo anterior, a través de la Ley 490 de 1998 CAJANAL, siendo un establecimiento público del orden nacional fue transformada en una empresa industrial y comercial del Estado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, cuya operación fue en el campo de la salud como entidad promotora, pudiendo también desarrollar y administrar otras prestaciones económicas y de salud, así como servicios complementarios en los términos de la Ley 100 de 1993.

34. Ahora bien, CAJANAL entre otras funciones tenía a su cargo el trámite y reconocimiento de pensiones, así como con el recaudo de las cotizaciones en los términos establecidos por la ley, las cuales eran giradas mensualmente al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, entidad que se encargó del pago de las respectivas pensiones. Las reservas que fueron acumuladas por

---

<sup>9</sup> Conflicto con radicación No. 110010306000020170004700 del 11 de julio de 2017

CAJANAL, hasta la vigencia de la presente ley por concepto pensiones, fueron entregadas a dicho fondo.

35. No obstante, a través de la Ley 1151 de 2007, se ordenó su supresión y liquidación a través del Decreto 2196 de 2009<sup>10</sup>, el cual en su artículo 3º dejó a cargo de CAJANAL en Liquidación el trámite y reconocimiento de las pensiones de los afiliados que tuvieran cumplidos los requisitos en la fecha en que se hiciera efectivo el traslado al ISS, es así como dicha norma señaló:

**«Artículo. 3. Prohibición para iniciar nuevas actividades.** Como efecto de la liquidación aquí ordenada, la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en Liquidación, no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social, por lo tanto, conservará su capacidad jurídica únicamente para realizar los actos, operaciones y contratos necesarios en orden a efectuar su pronta liquidación.

*En todo caso, la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en Liquidación adelantará, prioritariamente, las acciones que permitan garantizar el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales y demás actividades afines con dichos trámites, respecto de aquellos afiliados que hubieren cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener la pensión de jubilación o de vejez a la fecha en que se haga efectivo el traslado a que se refiere el artículo 4º del presente Decreto, de acuerdo con las normas que rigen la materia. Igualmente CAJANAL EICE en Liquidación continuará con la administración de la nómina de pensionados, hasta cuando estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, creada por la Ley 1151 de 2007.*

*Para tales efectos atenderá las solicitudes y peticiones que se le presenten y celebrará los contratos de administración u operación que sean necesarios.»*

36. Por su parte, en su artículo 4º dispuso el traslado de los afiliados de CAJANAL EICE en liquidación al ISS dentro del mes siguiente a su entrada en vigencia<sup>11</sup>, este estableció:

**«Artículo 4. Del traslado de afiliados.** La Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en liquidación, deberá adelantar todas las acciones necesarias para el traslado de sus afiliados cotizantes, a más tardar dentro del mes siguiente a la vigencia del presente Decreto, a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social - ISS. Igualmente, deberá trasladar a dicha entidad los conocimientos sobre la forma de adelantar el proceso de sustanciación de los actos administrativos de reconocimiento de pensión de estos afiliados cotizantes, en la medida en que se trata de servidores públicos, para lo cual, estas entidades fijaran las condiciones en la que se realizará dicho traslado.»

<sup>10</sup> «Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL EICE, se ordena su liquidación y se designa liquidador.»

<sup>11</sup> De acuerdo con su artículo 28, el Decreto 2196 de 2009 entró a regir en la fecha de su publicación, que fue hecha en el Diario Oficial No. 47.378 del 12 de junio de 2009; de modo que esta fecha determina el plazo para el traslado efectivo de los afiliados de CAJANAL al ISS.

37. Es preciso advertir que de acuerdo con las normas transcritas, CAJANAL en Liquidación quedó a cargo del reconocimiento de las pensiones de sus afiliados que, para la fecha en que se hiciera efectivo su traslado al ISS, tuvieran el estatus de pensionados.

38. Igualmente, CAJANAL también tenía a cargo los servidores públicos destinatarios del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que estuvieran en las hipótesis reglamentadas en los Decretos 813 de 1994<sup>12</sup> y 2527 de 2000<sup>13</sup>.

39. Por otro lado, la UGPP fue creada por la Ley 1151 de 2007, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta tendría entre otras como funciones de acuerdo a las establecidas en el Decreto 575 de 2013 las siguientes:

*«1. Efectuar el reconocimiento de 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, causados hasta su cesación de actividades como administradoras.*

*2. Efectuar el reconocimiento de los derechos pensionales de los servidores públicos que hayan cumplido el tiempo de servicio requerido por la ley para acceder a su reconocimiento y se hubieren retirado o desafiliado del Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin cumplir el requisito de edad señalado, con anterioridad a la cesación de actividades de la administradora a la que estuviese afiliado.*

*3. Administrar los derechos y prestaciones que reconocieron las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional y los que reconozca la Unidad.*

*4. Efectuar el reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo 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, en los términos y condiciones que se determinen en el decreto que disponga la liquidación.*

*5. Administrar los derechos y prestaciones que hayan reconocido 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 y los que reconozca la Unidad en virtud del numeral anterior, en los términos y condiciones que se determinen en el decreto que disponga la liquidación.*

<sup>12</sup> «Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.»

<sup>13</sup> «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.»

(...).»

40. A través del Decreto 4269 de noviembre 8 de 2011, se distribuyeron las competencias entre CAJANAL y la UGPP, para reconocimientos pensionales radicados a partir de dicha fecha de la siguiente manera:

*«**Artículo 1°.** Distribución de competencias. La ejecución de los procesos misionales de carácter pensional y demás actividades afines que se indican a continuación, será ejercida por la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal EICE en Liquidación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, en los siguientes términos:*

**1. Atención de solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas.**

*Estarán a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, las solicitudes de reconocimientos de derechos pensionales y prestaciones económicas, radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011.*

*A cargo de la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal EICE en Liquidación estarán las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas, radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011.*

**2. Atención del proceso de administración de la nómina de pensionados.**

*La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP será la entidad responsable de la administración de la nómina a partir del mes de diciembre de 2011, incluido el reporte de las novedades que se generen al Administrador Fiduciario del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional -FOPEP- Para efectos de la incorporación de las novedades de nómina originadas en la atención de las solicitudes que están a cargo de Cajanal EICE en Liquidación, esta entidad deberá hacer entrega a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP de la información completa y necesaria para que se pueda efectuar dicha inclusión.*

**3. Proceso de Atención al Pensionado, Usuarios y Peticionarios**

*A partir del 8 de noviembre de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, asumirá integralmente el proceso de atención a los pensionados, usuarios y peticionarios, así como la radicación de los documentos, independientemente de que los servicios requeridos se deriven de solicitudes que deban ser tramitadas por Cajanal EICE en Liquidación, de acuerdo con la distribución de competencias establecidas en el numeral 1 del presente artículo.*

**Parágrafo.** *En aquellos casos en que en la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP se presente una solicitud prestacional que deba ser resuelta en forma integral con una solicitud de una prestación diferente que esté pendiente de resolver y que sea competencia de Cajanal EICE en*

*Liquidación, de acuerdo con lo definido en el numeral 1 del presente, artículo, la UGPP será la entidad competente para resolver ambas solicitudes.»*

41. Es de señalarse, que el artículo 129 de la Ley 100 de 1993 prohibió la creación de nuevas cajas, fondos o entidades de previsión o de seguridad social del sector público, de cualquier orden sea nacional o territorial, diferentes a aquellas que, de conformidad con lo previsto en la mencionada ley, se constituyan como entidades promotoras o prestadoras de servicios de salud.

42. Con base en lo anterior, se puede establecer que de conformidad con las reglas establecidas por los artículos 6º del Decreto 813 de 1994, 1º del Decreto 2527 de 2000 y 3º y 4º del Decreto 2196 de 2009, la UGPP es competente para decidir sobre una solicitud pensional, en los siguientes eventos:

i) Cuando el afiliado cumplió el estatus jurídico de pensionado antes del 1º de julio de 2009, fecha en que se efectuó el traslado de que trata el artículo 4º del decreto 2196 de 2009 (se entiende que debía estar afiliado a CAJANAL al momento de adquirir el estatus).

ii) Cuando el afiliado cumplió los 20 años de servicio cotizados a CAJANAL sin tener la edad, antes del 1º de julio de 2009 y si se retiró de esta a la espera de la edad y sin haberse afiliado al ISS o al régimen de ahorro individual.

iii) Cuando el afiliado cotizante cumplió los 20 años de servicios con CAJANAL al 1º de abril de 1994, pero no tenía para esa fecha el requisito de edad y este último lo reunió antes del 1º de julio de 2009, sin importar que se haya afiliado al ISS, en cualquier momento.

iv) Cuando el afiliado cumplió en su totalidad con el estatus jurídico de pensionado, antes del 1º de abril de 1994 en CAJANAL, así se haya trasladado con posterioridad al ISS.

43. Con base en la misma normativa, se puede determinar que COLPENSIONES es competente para resolver la solicitud de reconocimiento pensional, cuando:

i) El afiliado completó 20 años de servicios cotizados con CAJANAL, pero cumplió el requisito de la edad con posterioridad al 30 de junio de 2009 cotizando al ISS.

ii) El afiliado reunió el tiempo de servicios con CAJANAL, pero no tenía la edad estando afiliado a dicha entidad, y se trasladó al ISS antes del 30 de junio de 2009, es decir, previo del traslado masivo al ISS producto de la liquidación de CAJANAL.

iii) El afiliado cumplió con 20 años de servicios cotizados a CAJANAL, pero a la entrada en vigencia del sistema general de pensiones (1º de abril de 1994) no tenía la edad, y cumplió la edad y adquirió el estatus jurídico de pensionado después del 30 de junio de 2009.

iv) El afiliado cumplió 20 años de servicios cotizados a CAJANAL, sin cumplir el requisito de edad antes del 1º de abril de 1994, y se retiró de esta antes del 1º de julio de 2009, por traslado voluntario al ISS, cumpliendo la edad estando afiliado a este instituto, es decir, luego del 30 de junio de 2009.

v) Cuando el servidor público, en cualquier momento, se trasladó voluntariamente al ISS y cumplió el estatus jurídico de pensionado cotizando con dicha entidad.

### **Del caso concreto**

44. Es importante recordar, que la sentencia apelada negó las pretensiones de la demanda, al considerar que COLPENSIONES si tenía competencia para reconocer y pagar a la señora Gladys María Villalobos de Martín la pensión de jubilación, dado que fue la entidad de previsión a la que cotizó durante los últimos seis (6) años.

45. Colpensiones, discrepa de tal estimación, dado que no le asiste competencia para el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación a la señora Gladys María Villalobos de Martín, puesto que, adquirió el estatus pensional antes del 1 de julio de 2009, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 2196 de 2009, la competencia para tal reconocimiento nunca radicó en cabeza de Colpensiones, sino de la UGPP al ser la entidad competente para atender las solicitudes de reconocimiento

pensional de las personas que hubieran cumplido con los requisitos para acceder a tal derecho antes del 1 de julio de 2009 (fecha en que se perfecciono el traslado de los afiliados de Cajanal al ISS).

46. Para resolver el punto, la Sala encuentra acreditado lo siguiente con respecto a la señora demandada:

- Nació el 4 de noviembre de 1958<sup>14</sup> y laboró y realizó aportes de la siguiente manera<sup>15</sup>:

30. periodos de aportes						32. Caja, fondo o entidad a la cual se le realizaron los aportes
Desde			Hasta			
Día	Mes	Año	Día	Mes	Año	Nombre
1	4	1976	30	9	1998	Cajanal
1	10	1998	30	4	2003	Colfondos
1	5	2003	28	2	2005	ISS

- A través de la Resolución No. 280544 del 10 de agosto de 2014<sup>16</sup>, COLPENSIONES reconoció a la señora Gladys María Villalobos de Martín, una pensión de jubilación, al adquirir el estatus el 4 de noviembre de 2013, efectividad del 1 de julio de 2014, y en cuantía de \$1.143.165.

47. La anterior documentación, da cuenta que la señora demandada prestó sus servicios al Hospital San Rafael de Gayatá – Boyacá, de manera ininterrumpida desde el 1 de abril de 1976 al 28 de febrero de 2005, esto es, por espacio de 28 años, 10 meses y 27 días, periodo en el que cotizó a CAJANAL (01-04-1976 a 30-09-1998), COLFONDOS (01-10-1998 a 40-04-2003) y al ISS-(01-05-2003 a 28-02-2005).

48. De igual modo, que al 1º de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, contaba con más de 15 años de labores y 35 años de edad, lo que la hace beneficiaria del régimen de transición establecido en el artículo 36 dicha norma. Además, que adquirió el estatus pensional el 4 de noviembre de 2013, fecha en la que se encontraba afiliada a Colpensiones, en razón a que fue la última entidad a la cual cotizó.

<sup>14</sup> Ver folio 24 cédula de ciudadanía.

<sup>15</sup> Ver folio 25 Formato No. 1 Certificado de información laboral del 4 de noviembre de 2016.

<sup>16</sup> Ver folios 28 al 33.

49. Asimismo, que se encontraba afiliada y cotizando al ISS, hoy COLPENSIONES, a la fecha de retiro del servicio (28/02/2005), y que COLPENSIONES a través de la Resolución No. 280544 del 10 de agosto de 2014, reconoció a la señora Gladys María Villalobos de Martín una pensión de jubilación a partir del 1 de julio de 2014, en cuantía de \$1.143.165.

50. Ahora bien, es de señalar que la determinación de la fecha en la que se causó la pensión de la referida señora, así como también de la entidad a la cual se encontraba cotizando en aquel momento, es importante para resolver el problema jurídico planteado; pues, teniendo claro este punto se podrá determinar cuál de las dos entidades pensionales tenía la competencia para reconocer el derecho, pues conforme a lo dispuesto en el Decreto 2196 de 2009, en virtud de la liquidación de CAJANAL y la orden de traslado masivo de sus afiliados al ISS, la UGPP es competente para atender las solicitudes de reconocimiento pensional de las personas que hayan cumplido los requisitos para pensionarse antes del 1º de julio de 2009, mientras que el ISS, hoy COLPENSIONES es competente para resolver las solicitudes de personas que adquieran el estatus de pensionado con posterioridad a esa fecha.

51. No debe olvidarse que esta regla de competencia, ha sido advertida por la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado<sup>17</sup>, en la que ha insistido que con base en el Decreto 2196 de 2009 a CAJANAL, hoy UGPP, le corresponde pensionar a los afiliados que hayan cumplido requisitos pensionales antes de la fecha de traslado masivo de afiliados al ISS, esto es, el 12 de julio de 2009, debido a que el referido decreto entró en vigencia el 12 de junio de 2009 y al ISS, hoy COLPENSIONES, le corresponde pensionar a los antiguos afiliados de CAJANAL que hayan cumplido las exigencias para tener derecho a la pensión después del referido traslado, o sea del 12 de julio de 2009.

52. Teniendo en cuenta lo anterior y lo acreditado en el proceso, como que la señora demandada adquirió el estatus pensional el **4 de noviembre de 2013** al cumplir 55 años de edad, debido a que el tiempo de servicio ya lo había consolidado con antelación, encontrándose que para dicha fecha estaba

---

<sup>17</sup>Consejo De Estado sala de consulta y servicio civil Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar (E). Bogotá, D.C., 21 de abril de 2016. Véase igualmente Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 7 de diciembre de 2015, Radicación número: 11001- 03- 06-000-2015-00149-00(C).

afiliada a ISS, es posible establecer que el reconocimiento al derecho a la pensión le corresponde a Colpensiones.

53. De acuerdo con lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia apelada que negó las pretensiones de la demanda, al considerar que COLPENSIONES tenía competencia para el reconocimiento pensional de la señora Esperanza Gladys María Villalobos de Martín.

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 del 28 de julio de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, sala virtual de decisión No. 4, que negó las súplicas de la demanda en el proceso instaurado por la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES) contra la señora Gladys María Villalobos de Martín, de acuerdo con la parte motiva.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

#### **Notifíquese y cúmplase,**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión. Los Consejeros,

Firmado electrónicamente

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Firmado electrónicamente

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**

Firmado electrónicamente

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador>.