



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A**

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 15001-23-33-000-2018-00392-01 (3493-2020)
Demandante: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES¹
Demandado: NINFA EDUARDA GÁMEZ MONROY
Vinculado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE
LA PROTECCIÓN SOCIAL²

Tema: Lesividad. Entidad competente respecto al reconocimiento
y pago de pensión de jubilación.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Ley 1437 de 2011

O-203-2022

ASUNTO

La Subsección A decide el recurso de apelación formulado por la entidad demandante contra la sentencia proferida en audiencia inicial celebrada el 25 de febrero de 2020 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Primera de Decisión, que negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

Colpensiones en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 138 de la Ley 1437 del 2011³, formuló en síntesis las siguientes:

Pretensiones⁴

1. Declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Resolución GNR350490 del 11 de diciembre de 2013 que reconoció una pensión de vejez a favor de la señora Ninfa Eduarda Gámez Monroy, en una cuantía inicial de \$1.012.845, efectiva a partir del 1.º de diciembre de 2013; y ii) Resolución GNR7821 del 12 de enero de 2016 a través de la cual se reliquidó la aludida prestación, cuya mesada pensional se elevó a la suma de \$1.124.757.
2. Declarar que Colpensiones no es la entidad que debió reconocer, liquidar y pagar la pensión de vejez de la demandada, sino la UGPP.

¹ En adelante Colpensiones.

² En adelante UGPP.

³ «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», en adelante CPACA.

⁴ Folios 2 a 3 del cuaderno principal.



3. A título de restablecimiento del derecho, declarar que es la UGPP el ente de previsión encargado de efectuar el reconocimiento de la pensión de vejez de la señora Gámez Monroy.
4. Condenar a la parte pasiva a la devolución de la suma pagada por concepto de pensión de vejez, a partir de la inclusión en nómina ordenada mediante las Resoluciones GNR350490 del 11 de diciembre de 2013 y GNR7821 del 12 de enero de 2016, hasta que se ordene la suspensión provisional o se declare su nulidad y los valores producto del reconocimiento ordenado anteriormente.

Fundamentos fácticos relevantes⁵

1. La señora Ninfa Eduarda Gámez Monroy nació el 21 de marzo de 1948 y ha cotizado durante más de 20 años a la extinta Cajanal.
2. La demandada inició con sus aportes obligatorios a pensión ante Colpensiones, el 1.º de julio de 2009.
3. Mediante Resolución GNR350490 del 11 de diciembre de 2013 la entidad libelista ordenó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez a favor de la señora Gámez Monroy, en una cuantía inicial de \$1.012.845, efectiva a partir del 1.º de diciembre de 2013.
4. En escrito del 18 de noviembre de 2015, la parte pasiva requirió ante Colpensiones la reliquidación de su beneficio prestacional. En consecuencia, fue expedida la Resolución GNR7821 del 12 de enero de 2016 que accedió a lo instado elevando la cuantía de la pensión a un valor de \$1.124.757.
5. La señora Ninfa Eduarda Gámez Monroy presentó nueva solicitud de reliquidación pensional, el 28 de febrero de 2017.
6. A través de auto de pruebas APSUB 2262 del 23 de junio de 2017, Colpensiones solicitó a la demandada autorización expresa para revocar las Resoluciones GNR350490 del 11 de diciembre de 2013 y GNR7821 del 12 de enero de 2016.
7. Luego, fue emitida la Resolución SUB180210 del 30 de agosto de 2017 que negó el nuevo cálculo de la pensión de vejez.
8. Contra la anterior decisión se interpuso recurso de apelación, el cual fue desatado de manera negativa por medio de la Resolución DIR18592 del 23 de octubre de 2017.

DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL

La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias de allí que la relación entre ella y la sentencia es la de «tuerca y tornillo»⁶, porque es guía y ajuste de esta última. De esta manera se preserva la congruencia que

⁵ Folios 4 a 5 *ibidem*.

⁶ Ver: Hernández Gómez William. Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. EJRLB. (2015).



garantiza el debido proceso, razón por la cual el juez al proferir la sentencia debe resolver el litigio en forma concordante con los hechos, las pretensiones, las excepciones; puntos que fueron condensados y validados por las partes al precisar el «acuerdo sobre el desacuerdo» en la audiencia inicial. De allí que los problemas jurídicos adecuadamente formulados y aceptados por los sujetos procesales se convierten en una eficiente guía para el decreto de las pruebas, las alegaciones, la sentencia y sustentación de los recursos pertinentes. Por lo dicho, la audiencia inicial es el punto de partida más legítimo y preciso para fundamentar adecuadamente la sentencia.

Fecha de la audiencia inicial: 5 de diciembre de 2019.

Resumen de las principales decisiones

Excepciones previas (art. 180-6 CPACA)

En el acta se consignó lo siguiente al momento de decidir las excepciones:

«Estudiado el escrito de contestación de la demanda, se advierte, Ninfa Eduarda Gámez Monroy, a través de apoderado judicial; interpuso como excepciones previas las siguientes:

1. Cobro de lo no debido: Ninfa Eduarda Gámez no debe nada a la entidad demandada, pues los valores cancelados son producto de su derecho pensional, cosa diferente es que se discuta quien debe pagarlo, sin olvidar que la pensión es un derecho inalienable e imprescriptible.
2. Buena Fe: la demandada cumplió con la Ley y el reglamento, además acreditó los requisitos para el reconocimiento de la pensión y tiene un derecho consolidado.
3. Confianza Legítima: la demandante adelantó los trámites para pensión conforme a la Ley, pues dentro del trámite de reconocimiento de la pensión en ningún momento se habló de incompetencia de Colpensiones. Si Colpensiones consideraba que no era la entidad competente para el reconocimiento de la pensión debió manifestarlo en su momento y no reclamar años más tarde.
4. Prescripción: en caso de prosperar las pretensiones de la demanda los dineros producto de la devolución deben declararse prescritos pues desde el momento en que se reconoció la pensión hasta la fecha de presentación de la demanda transcurrieron más de 3 años.
5. Afectación al mínimo vital: la demandante y su compañero sobreviven con una exigua pensión, la cual en caso de serle quitada la dejaría sin sustento.

Se advierte entonces que Ninfa Eduarda Gámez Monroy no propuso ninguna excepción previa que deba ser decidida en esta etapa procesal por lo que el estudio de los argumentos planteados corresponde al fondo del asunto.

Excepciones propuestas por la UGPP

1. Falta de legitimación en la causa por pasiva [...]
2. Inexistencia de la obligación o cobro de lo no debido [...]
3. Inexistencia de vulneración de principios constitucionales y legales [...]
4. Prescripción [...]

De las citadas con anterioridad la única excepción previa es la de falta de legitimación en la causa por pasiva la cual se resuelve en los siguientes términos:
[...]



En el caso analizado, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP no fue vinculada al proceso como demandada, sino como tercero con interés directo, quien debe necesariamente acudir al proceso, pues las pretensiones de la demanda se desprende que sería la entidad encargada del reconocimiento de la prestación, lo que indica que si bien no fue quien expidió los actos demandados, debe intervenir en el asunto de la referencia pues al accederse a las pretensiones de la demanda se vería afectada de manera directa, así las cosas, considera el Despacho que la excepción planteada no está llamada a prosperar como previa, y que pertenece al fondo del asunto el determinar si es o no la entidad encargada de reconocer la pensión objeto de litigio.

Demás excepciones

Sobre el particular debe resaltarse que los argumentos esbozados en los numerales 2 y 3 no se tratan de excepciones en estricto sentido, hacen parte de los alegatos de la defensa, toda vez que no se invocan *“nuevas consecuencias jurídicas sobre nuevos supuestos de hecho, jurídicos y probatorios, ¿que conducen a la destrucción de la reclamada por el actor?”*; en consecuencia, al decidir de mérito el proceso, quedarán de paso resueltas.

Respecto a la excepción de prescripción se advierte que su estudio se diferirá al fondo de asunto y solo se abordará en caso de que se acceda a las pretensiones de la demanda.

Conforme a lo expuesto dicha excepción no está llamada a prosperar. [...]». (Folios 199 a 201 y en cd que reposa a folio 211).

Se notificó la decisión en estrados y las partes no interpusieron recursos.

Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA)

El litigio se fijó en los siguientes términos:

«En el sentido de determinar, en primer lugar, cuál era la entidad pública competente de efectuar el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación a la demandante.

Adicional a lo anterior, deberá determinarse el eventual vicio de competencia da lugar para declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. 350490 del 11 de diciembre de 2012, por medio de la cual, se reconoció la pensión de jubilación de la demandante y GNR 7821 del 12 de enero de 2016 que reajustó dicha prestación, por haber sido expedidas por la Administradora Colombiana de Pensiones, sin tener competencia para efectuar el reconocimiento pensional al demandado.

En caso afirmativo, deberá establecer si hay lugar a ordenar a la demanda Ninfa Eduarda Gámez Monroy que realice la devolución de las mesadas pensionales percibidas por concepto de la pensión de vejez reconocida mediante los actos administrativos demandados.

Por solicitud de Ministerio Público la Sala deberá determinar si en caso de ser la UGPP la competente como quedará el derecho pensional de Ninfa Eduarda Gámez Monroy para no desprotegerla, como quiera que no está la discusión el derecho pensional en sí mismo.». (Folios 201 vuelto a 202 y en cd visible a folio 211).

Se notificó la decisión en estrados y no se presentaron recursos.



SENTENCIA APELADA⁷

El *a quo* profirió sentencia en la continuación de la audiencia inicial celebrada el 25 de febrero de 2020 en la cual negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Inicialmente indicó que la Ley 100 de 1993 dispuso la creación del Sistema General de Pensiones que estaría conformado por dos regímenes de pensión: i) el régimen de ahorro individual y ii) el régimen de prima media con prestación definida. En cuanto a este último, puntualizó que ha estado administrado por diversas cajas o fondos de seguridad social, entre las cuales se encuentran el extinto Instituto de Seguro Social (hoy Colpensiones) y la liquidada Caja Nacional de Previsión Social (hoy UGPP), cuyos recursos conforman un fondo común de naturaleza pública.

Acto seguido, expuso que con la liquidación de Cajanal ordenada mediante Decreto 2196 de 2009, fue creada la UGPP a través del artículo 156 de la Ley 1151 de 2017 con el fin de que esta última asumiera la competencia del reconocimiento de pensiones respecto de sus afiliados, cuando aquellos adquirieron el estatus pensional antes de la cesación de actividades o liquidación de las administradoras a las cuales realizaban aportes pensionales.

De otro lado, en lo que respecta al proceso de liquidación del ISS, refirió que a partir del 22 de septiembre de 2012, fecha de la entrada en vigencia del Decreto 2011 de 2012, Colpensiones asumió las labores en materia pensional que le correspondían a la extinta caja de previsión. En este punto, precisó que aquellos afiliados que hubieren demostrado haberse hecho beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y haber consumado los requisitos para pensionarse bajo alguno de los regímenes especiales anteriormente existentes, su derecho pensional sería reconocido por la entidad libelista siempre que hubiera cotizado o se haya trasladado voluntariamente a esta.

En ese orden, efectuó un análisis de las pruebas arrojadas al plenario para manifestar que, no se discute en el *sub lite* que la señora Gámez Monroy adquirió su estatus jurídico de pensionada el 21 de marzo de 2003, esto es, antes de la liquidación de Cajanal, así como con anterioridad al 1.º de julio de 2009 cuando se realizó el traslado masivo de afiliados de esta entidad al extinto ISS. Bajo este entendimiento, afirmó que, en primera medida, sería dable inferir que la UGPP era la administradora encargada de realizar el reconocimiento de la pensión de jubilación de la demandada, no obstante, tal premisa no implica que los actos enjuiciados deban ser declarados nulos bajo las siguientes apreciaciones:

- Según el artículo 6.º del Decreto 813 de 1994, las pensiones de que fueren titulares los beneficiarios del régimen de transición del Sistema General de Pensiones, serían reconocidas por el extinto ISS (hoy Colpensiones), y en el caso de marras, la parte pasiva demostró tener más de 35 años de edad y más de 15 años de servicios al 1.º de abril de 1994.
- Tal como se desprende de los actos acusados, la entidad demandante reconoció la existencia de tiempos cotizados a otros fondos pensionales, frente a los cuales dispuso que se realizarían las gestiones

⁷ Folios 216 a 226 del cuaderno principal.



correspondientes para el respectivo cobro del bono pensional o la cuota parte que hubiere lugar.

- Conforme a las previsiones de la Ley 100 de 1993, el reconocimiento de los derechos pensionales de los afiliados al RPMPD corresponde y se hace con cargo a un fondo común de naturaleza pública, dentro del cual se encuentran las cuentas tanto de la UGPP como de Colpensiones.

En atención a las consideraciones en cita, el tribunal de primera instancia arguyó que las decisiones administrativas demandadas no incorporan o niegan algún derecho o garantía subjetiva lesionada y de la cual sea titular Colpensiones, por lo que se imponía negar las pretensiones de la demanda. Finalmente, condenó en costas procesales a la parte activa y a favor de la demandada.

RECURSO DE APELACIÓN⁸

Colpensiones formuló recurso de apelación contra la decisión reseñada anteriormente y solicitó que esta sea revocada para acceder a las pretensiones de la demanda. Al respecto, manifestó que, contrario a lo expuesto por el *a quo*, sí hay lugar a revocar los actos administrativos demandados habida cuenta de que al 1.º de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, la demandada se encontraba afiliada a la extinta Cajanal (hoy UGPP), aunado el hecho de que adquirió el estatus de pensionada con anterioridad al 1.º de julio de 2009, lo cual es muestra de que era la precitada entidad la encargada de efectuar el reconocimiento de la prestación.

En ese sentido, recordó las competencias que tienen las cojas o fondos pensionales para que una pensión sea reconocida por estas, tales como: i) ser la última entidad de previsión a la que se realizaron los aportes, ii) haber recibido las cotizaciones durante un tiempo mínimo de seis años continuos o discontinuos, y iii) en el evento de que no se cumplan algunas de las mencionadas, será la entidad a la cual se haya efectuado el mayor tiempo de aportes.

Agregó que el Decreto 2196 de 2009, por el cual se suprimió y ordenó la liquidación de Cajanal, previó una regla de competencia entre dicho ente de previsión y el ISS para el otorgamiento de las prestaciones económicas de los afiliados a esta primera, respecto a quienes con anterioridad al mes de julio de 2009 hubieren acreditado los requisitos de edad y tiempo de servicio para la obtención de la pensión de vejez.

En estos términos, solicitó que se revocada la sentencia impugnada en cuanto denegó los pedimentos del libelo y condenó en costas al extremo activo del litigio.

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto. De igual forma, acorde con lo previsto por el artículo 328 del Código General del Proceso, el

⁸ Folios 229 a 231 *ibidem*.



juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación, el cual en el presente caso solo lo interpuso la entidad demandante.

Problema jurídico

En ese orden, el problema jurídico a resolver en esta instancia se resume en las siguientes preguntas:

1. ¿Qué entidad de previsión es la encargada de reconocer la pensión de jubilación de la señora Ninfa Eduarda Gámez Monroy?
2. ¿Procede la condena en costas de primera instancia en contra de Colpensiones al haberse denegado las pretensiones de la demanda?

Primer problema jurídico

¿Qué entidad de previsión es la encargada de reconocer la pensión de jubilación de la señora Ninfa Eduarda Gámez Monroy?

Al respecto la Subsección sostendrá la siguiente tesis: la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, es la entidad competente para reconocer la pensión de jubilación de la demandada, conforme pasa a explicarse.

De las competencias de las cajas, fondos y entidades públicas que reconocen pensiones

- **La liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, y la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP**

La Caja Nacional de Previsión Social fue creada por la Ley 6ª de 1945⁹, como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, a cuyo cargo se encomendó el reconocimiento y pago de las prestaciones de «los empleados y obreros nacionales de carácter permanente»¹⁰. Dicha entidad fue transformada en empresa industrial y comercial del Estado mediante la Ley 490 de 1998¹¹, y en materia pensional, se le encomendó continuar: «[...] con las funciones de trámite y reconocimiento de pensiones, así como con el recaudo de las cotizaciones en los términos establecidos por la ley [...]» (artículo 4 *ibídem*).

⁹ «Artículo. 18. El Gobierno procederá a organizar la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, a cuyo cargo estará el reconocimiento y pago de las prestaciones a que se refiere el artículo anterior. La organización de esta entidad se hará por el Gobierno antes del 1o. de julio de 1945».

¹⁰ Artículo 17.

¹¹ «Artículo. 1°. Naturaleza jurídica. La Caja Nacional de Previsión Social, establecimiento público del orden nacional creado mediante la Ley 6a de 1945, se transforma en virtud de la presente ley en Empresa Industrial y Comercial del Estado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Su régimen presupuestal y de personal será el de las entidades públicas de esta clase. Estará vinculada al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Para todos los efectos legales la denominación de la empresa es, Caja Nacional de Previsión Social y podrá utilizar la sigla "Cajanal". [...]



Luego, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010), el Gobierno Nacional, mediante Decreto 2196 de 12 de junio de 2009¹², ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL EICE, así:

«De la Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 600 de 2008. Con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantendrá una participación pública en su prestación. Para el efecto, se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las existentes o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de los negocios a otras entidades públicas o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas.

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, cuyo 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.

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.

Esta Empresa tendrá domicilio en Bogotá, D. C., su patrimonio estará conformado por los ingresos que genere en desarrollo de su objeto social y por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba. [...]» (Se subraya).

En lo referente a la administración de los asuntos pensionales que estaban a cargo de dicha entidad, en los artículos 3 y 4 del mencionado Decreto 2196 de 2009, se indicó lo siguiente:

La Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE en Liquidación

(i) «[...] 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 hubieran cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener pensión de jubilación o de

12 «Artículo. 1. 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".

[...]

En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicha entidad entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar en un plazo de dos (2) años, que podrá ser prorrogado por el Gobierno Nacional, mediante acto administrativo debidamente motivado.»



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» (artículo 3, inciso segundo).

(i) 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» (artículo 3, inciso segundo, aparte final).

(iii) 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**[...] (Artículo 4º).» (Negrita fuera del texto original).

Mediante el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

En efecto, en el artículo 1.º, numeral 1.º del Decreto Ley 169 del 23 de enero de 2008¹³ señaló que es función de la UGPP:

«[...] 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**; así como el de aquellos 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 su cesación de actividades como administradoras**. De igual manera, le corresponderá la administración de los derechos y prestaciones que reconocieron las mencionadas administradoras y los que reconozca la Unidad en virtud de este numeral. [...]» (Negrita fuera de texto).

Más adelante, por el Decreto 4269 del 8 de noviembre de 2011, se distribuyeron unas competencias en materia de reconocimiento de derechos pensionales, entre Cajanal en Liquidación y la UGPP. En el artículo 1.º se indicó que la UGPP sería la competente para resolver todas las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011, de la siguiente manera:

«Artículo 1º. 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:

¹³ «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».



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.»

En este sentido, se tiene que: i) el Decreto 2196 de 2009 ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL EICE; ii) que la Ley 1151 de 2007 (artículo 156) y el Decreto Ley 169 de 2008 determinaron las funciones de la UGPP, y que iii) el Decreto 4269 de 2011 efectuó la distribución de competencias entre CAJANAL en Liquidación y la UGPP. Aunado a ello, con el citado Decreto 2196, el Gobierno Nacional ordenó un traslado masivo de los afiliados cotizantes de CAJANAL al Instituto de Seguros Sociales, ISS, que tuvo como fecha límite el mes de julio de 2009.

- **La liquidación del Instituto de Seguros Sociales y la entrada en funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES**



El Instituto de Seguros Sociales fue creado mediante el artículo 8.^o¹⁴ de la Ley 90 de 1946¹⁵ como un establecimiento público con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, encargado de la dirección y vigilancia de los seguros sociales.

Con la expedición de los Decretos 2011, «por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones–Colpensiones», 2012, «por el cual se suprimen unas dependencias de la estructura del Instituto de Seguros Sociales – ISS», y 2013, «por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales, ISS, se ordena su liquidación», de 2012, el Gobierno Nacional reglamentó la entrada en funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES, y, simultáneamente suprimió y declaró en estado de liquidación al Instituto de Seguros Sociales, ente otros asuntos; todo ello, a partir del 28 de septiembre de 2012.

Asimismo, en el Decreto 2011 de 2012 se determinó la competencia y el trámite a seguir para la atención de solicitudes de pensión y el cumplimiento de fallos de tutela proferidos en contra del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, presentados con anterioridad a su vigencia. En efecto, el artículo 3.^o del citado decreto señaló:

«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.
2. Pagar la nómina de pensionados que tenía a cargo el Instituto de Seguros Sociales (ISS), como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.
3. Ser titular de todas las obligaciones con los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Instituto de Seguros Sociales (ISS), y de los afiliados de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom.
4. Administrar los Fondos de Reservas de Prestaciones de Vejez, Invalidez y Muerte que administraba el Instituto de Seguros Sociales (ISS), de que trata la Ley 100 de 1993.
5. Efectuar el recaudo de los aportes al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, en las cuentas y con los mecanismos que la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones establezca para tal efecto.

[...]

PARÁGRAFO SEGUNDO TRANSITORIO. Los actos administrativos expedidos por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que no hubieren sido notificados a la fecha

¹⁴ Artículo derogado por el artículo 67 del Decreto 433 de 1971.

¹⁵ «Por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.»



de entrada en vigencia del presente decreto, serán notificados por el Instituto de Seguros Sociales. Dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que se surta la notificación, el Instituto de Seguros Sociales remitirá los expedientes respectivos a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.»

Conforme se observa, las funciones que hasta el 28 de septiembre de 2012 le correspondían al Instituto de Seguros Sociales en materia pensional, se reasignaron, a partir de esa fecha, a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, entre ellas el reconocimiento de los derechos pensionales que eran competencia del ISS.

- **Régimen de transición en materia de pensiones**

El artículo 36 de la Ley 100 de 1993 señaló los requisitos que debían cumplir las personas para ser beneficiarias del régimen de transición era que al momento de entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones, tuvieran 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados, por lo que para reconocer la pensión se les aplicaría el régimen anterior al cual se encontraran afiliados.

Es importante señalar que el Acto Legislativo 01 de 2005¹⁶, en su párrafo 4 transitorio limitó la aplicación del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 así: «no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014».

La importancia de analizar el régimen de transición y determinar si resulta aplicable a cierta persona, radica en que quienes resulten beneficiados con el mismo adquieren el estatus pensional cuando cumplen con las exigencias señaladas en las normas anteriores a la Ley 100 de 1993, esto es, las Leyes 33 de 1985, 71 de 1988 u otras, según el caso¹⁷.

- **Las entidades administradoras de pensiones responsables del pago de las pensiones del régimen de transición**

Ahora bien, lo anterior adquiere relevancia frente al tema en estudio en cuanto el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 fue reglamentado por los Decretos 813 de 1994¹⁸ y 2527 de 2000¹⁹, para señalar las condiciones particulares de los servidores públicos en relación con las competencias para los reconocimientos pensionales a cargo de las cajas, fondos o entidades públicas de previsión social, mientras existieran, así como las hipótesis en las cuales tales competencias se trasladarían al ISS.

Según el artículo 6.º del Decreto 813 de 1994, los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se pensionarían con la caja, fondo o entidad de previsión a la que estuvieran afiliados cuando cumplieran los requisitos del régimen que les fuera aplicable.

¹⁶ «Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.»

¹⁷ Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 19 de agosto de 2016. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00117-00(C).

¹⁸ «Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la ley 100 de 1993.»

¹⁹ «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».



No obstante la citada norma indicó que, el ISS asumiría el reconocimiento de la pensión si al reunir los requisitos para causar el derecho se diera alguno de los siguientes supuestos:

- (i) La afiliación voluntaria con el ISS,
- (ii) La liquidación de la caja, fondo o entidad de previsión que originalmente correspondía
- (iii) La afiliación al régimen de prima media con prestación definida sin haber estado afiliado a ninguna caja, fondo o entidad de previsión del sector público antes del 1º de abril de 1994.

Ahora bien, el Decreto 2527 de 2000 reglamentó los artículos 36 y 52 de la Ley 100 para indicar los casos, taxativos, en los que las cajas, fondos o entidades públicas de previsión social, mientras subsistieran, continuarían reconociendo las pensiones de los servidores públicos. Preceptuó el artículo 1.º del Decreto 2527 de 2000:

«Artículo 1º. 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 tuvieron 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 1º 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 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.

En estos casos no se aplicará el literal c) del artículo 36 del Decreto 1748 de 1995 modificado por el artículo 15 del Decreto 1513 de 1998.»²⁰ (Negrita de la Sala).

²⁰ Decreto 1748 de 1995 «Por el cual se dictan normas para la emisión, cálculo, redención y demás condiciones de los bonos pensionales y se reglamentan los Decretos leyes 656, 1299 y 1314 de 1994, y los artículos 115, siguientes y concordantes de la Ley 100 de 1993.» // Decreto 1513 de 1998 «Por el cual se modifican y/o adicionan algunos artículos de los Decretos Reglamentarios 1748 de 1995 y 1474 de 1997 y se dictan otras disposiciones.»



Las hipótesis a que hace referencia el artículo 1.º del Decreto Reglamentario 2527 están condicionadas a que dichas entidades de previsión existan. Así, en caso de ser suprimidas, el ISS asumiría el reconocimiento pensional.

La intención de la Ley 100 de 1993 era que se diera inicio a la supresión de las cajas, fondos y entidades de previsión social del sector público en armonía con el mandato de conservar al ISS como único administrador del régimen de prima media²¹.

Bajo este contexto, se ordena la supresión y consiguiente liquidación de CAJANAL como se analizó en precedencia, así en el inciso segundo del artículo 3.º del Decreto 2196 de 2009, señaló:

«Artículo 3º. 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. [...]» (Subrayas de la Sala).

En cuanto a los afiliados a CAJANAL, el artículo 4.º del Decreto 2196 de 2009, ordenó trasladarlos al ISS dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia del citado decreto, dicho plazo venció el 12 de julio de 2009²².

En este sentido, se tiene que las pensiones de los afiliados de CAJANAL que se hubieran causado antes del 1.º de julio de 2009, continuaban a cargo de CAJANAL EICE en liquidación, hasta tanto la UGPP las asumiera.

Lo anterior, ha sido reiterado por la Sala de Consulta y Servicio Civil²³ al definir las competencias entre la extinta CAJANAL (hoy UGPP) y el Instituto de Seguros Sociales (hoy Colpensiones), para reconocer pensiones, así:

«Conclusiones sobre el marco jurídico

²¹ Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 19 de agosto de 2016. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00117-00(C).

²² El Decreto 2196 de 2009 entró a regir a partir de la fecha de su publicación (artículo 28), publicación que se surtió el 12 de junio de 2009, Diario Oficial No. 47.378.

²³ Al respecto ver los conceptos: del 19 de agosto de 2016, radicación número: 11001-03-06-000-2016-00117-00(C); del 19 de agosto de 2016, radicación número: 11001-03-06-000-2016-00068-00(C); del 24 de agosto de 2017, radicación número: 11001-03-06-000-2017-00072-00(C) y del 24 de agosto de 2017, radicación número: 11001-03-06-000-2017-00080-00(C).



La interpretación integral y sistemática de las disposiciones tomadas en consideración, permite a la Sala extraer las siguientes conclusiones en relación con la distribución de las competencias que actualmente tienen asignadas la UGPP y COLPENSIONES para reconocer y pagar pensiones en el régimen solidario de prima media con prestación definida:

a. Compete a la UGPP el reconocimiento y pago de las pensiones de aquellas personas que antes del 1º de julio de 2009²⁴ adquirieron el derecho a pensión, es decir, cumplieron los requisitos de edad y número de semanas cotizadas o tiempo de servicios exigidos, siempre y cuando estuvieran afiliadas para entonces a CAJANAL.

b. Compete también a la UGPP el reconocimiento y pago de las pensiones de aquellas personas que, estando afiliadas a CAJANAL o a otras cajas, fondos o entidades públicas autorizadas por el artículo 52 de la Ley 100 de 1993 para administrar pensiones en el régimen de prima media, cumplieron el requisito de tiempo de servicios (o número de semanas cotizadas) exigido por la ley, y se retiraron o desafiliaron del régimen de prima media con prestación definida antes de la cesación de actividades de la respectiva caja, fondo o entidad, para esperar el cumplimiento de la edad.

c. En los demás casos, el reconocimiento y pago de las pensiones en el régimen de prima media con prestación definida compete a COLPENSIONES, como administradora principal de dicho régimen en la actualidad. En particular, cuando el beneficiario del régimen de transición al reunir los requisitos para causar el derecho a la pensión, está en alguno de los siguientes supuestos:

- (i) Afiliado voluntariamente al ISS.
- (ii) La caja, fondo o entidad de previsión a la que originalmente correspondía responder por la prestación se ha liquidado.
- (iii) Está afiliado al régimen de prima media con prestación definida sin haber estado afiliado a ninguna caja, fondo o entidad de previsión del sector público antes del 1º de abril de 1994. [...]» (Subrayas fuera del texto original).

Aplicados los razonamientos normativos y jurisprudenciales al *sub lite*, en el proceso se encuentra demostrado lo siguiente:

1. Según copia de cédula de ciudadanía, la señora Ninfa Eduarda Gámez Monroy nació el 21 de marzo de 1948 (folio 19 del cuaderno principal).
2. Conforme se desprende del certificado de información laboral expedido por el Hospital Regional Segundo Nivel de Atención Valle de Tenza E.S.E. el 30 de diciembre de 2009, la demandada laboró al servicio de la institución desde el 1.º de junio de 1972 y al menos hasta la fecha de emisión del citado documento. De este también se observa que durante dicho lapso efectuó sus aportes a pensión ante la extinta Cajanal (cd de antecedentes administrativos visible a folio 118 *ibidem*).
3. Fue expedida la certificación del 24 de septiembre de 2009 por parte del extinto ISS, a través de la cual se informó que la señora Gámez Monroy no se encontraba afiliada a la entidad a la fecha (*ibidem*).

²⁴ Fecha en la cual se realizó el traslado masivo de afiliados de CAJANAL en Liquidación al ISS, de acuerdo con lo preceptado por el artículo 4º del Decreto 2196 de 2009.



4. A través de la Resolución GNR350490 del 11 de diciembre de 2013, Colpensiones ordenó el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación a favor de la demandada, al considerar que esta se había hecho beneficiaria del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y en aplicación de la Ley 33 de 1985, por haber acreditado un total de 2,090 semanas de cotización al servicio del Hospital Regional Segundo Nivel de Atención Valle de Tenza E.S.E.

La anterior prestación fue otorgada en una cuantía inicial de \$1.012.845, con efectividad a partir del 1.º de diciembre de 2013 y se indicó que la fecha de adquisición del estatus jurídico fue el 21 de marzo de 2003 (folios 20 a 26 *ibidem*).

5. Por medio de la Resolución GNR7821 del 12 de enero de 2016, la entidad demandante reliquidó la pensión de jubilación en el sentido de elevar la cuantía de la misma a una suma de \$1.124.757, con efectos fiscales desde el 1.º de marzo de 2014. Respecto a la financiación de la misma discurrió:

«[...] Que de otro lado, para el financiamiento de la prestación del asegurado se procederá de conformidad con la Circular Interna No. 17 de 06 de agosto de 2015 emitida por Colpensiones en el sentido de indicar:

"(...) Con fundamento en la presente Resolución, en consideración del régimen aplicable y los tiempos públicos certificados y analizados para decidir la prestación económica, antes relacionados, la Gerencia Nacional de Ingresos y Egresos de la Vicepresidencia de Financiamiento e Inversiones de Colpensiones, en virtud de lo señalado en la Circular Interna No. 17 del 6 de agosto de 2015, que modifica la Circular Interna No. 10 del 15 de mayo de 2014, definirá el mecanismo de financiación de la pensión y procederá con la liquidación y cobro a las entidades que corresponda.

En el evento, que proceda el cobro de Cuota Parte Pensional como mecanismo de financiación de la prestación, cabe advertir que Colpensiones no surte el trámite de consulta de la cuota parte pensional a la(s) entidad(es) respectiva(s) establecido en la Circular 069 de 2008 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de la Protección Social, en virtud de la Circular Interna No 10 de fecha 15 de mayo de 2014 de Colpensiones, cuyo tenor literal reza:

"(...) la consulta, de que trata la Circular 069 de 2008 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de la Protección Social, no se surte en virtud de la orden expresa conferida en el fundamento jurídico 146 y el resuelve número quinto del Auto No. 320 del 19 de diciembre de 2013 y en los fundamentos jurídicos 22, 23 y 24 del Auto 130 de 13 de mayo de 2014 (...)"

En cumplimiento a lo dispuesto en el numeral II literal C de la Circular Interna No. 17 de 2015, Para la determinación de los mecanismos de financiación de la prestación, se procede a relacionar los tiempos públicos tenidos en cuenta para el reconocimiento de la prestación que no fueron cotizados a COLPENSIONES:

ENTIDAD LABORÓ	DESDE	HASTA
HOSP GARAGOA	19720601	20090630

[...]». (Folios 20 a 32 *ibidem*).

6. Luego, fue proferida la Resolución APSUB2262 del 23 de junio de 2017 que solicitó autorización expresa a la demandada para revocar las Resoluciones GNR350490 del 11 de diciembre de 2013 y GNR7821 del 12



de enero de 2016, en cuanto a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (1.º de abril de 1994), la afiliada se encontraba afiliada a Cajanal y adquirió su estatus jurídico con anterioridad al 1.º de julio de 2009, por lo que su solicitud de reconocimiento pensional debía ser estudiada por dicha entidad en razón de su competencia (folios 34 a 37 *ibidem*).

7. Las Resoluciones SUB180210 del 30 de agosto de 2017 y DIR18592 del 23 de octubre de 2017, resolvieron de manera negativa una solicitud de reliquidación pensional y un recurso de apelación, respectivamente, bajo el argumento de que la solicitante no tenía derecho al reconocimiento de la misma por parte de Colpensiones, en virtud de las razones expuestas en el numeral anterior (folios 40 a 45 y 46 a 52 *ibidem*).

Bajo tal circunstancia, a la luz de la norma, es diáfano que el legislador quiso que fuera la entidad de previsión a la que se encontrara afiliado el solicitante y acreditara el requisito del tiempo de servicios para efectos pensionales al 1.º de abril de 1994 quien debe reconocer la pensión de jubilación.

A su vez, de conformidad con el artículo 3.º del Decreto 2196 de 2009, es dable concluir que fue otorgada la competencia a la UGPP para que efectuara el reconocimiento y pago de las pensiones de aquellas personas que a la fecha de entrada en vigencia de la mentada normativa (1.º de julio de 2009), hubieren consolidado su derecho prestacional, es decir, que hayan consumado las exigencias de edad y tiempo de servicios requeridos para lo propio, siempre que se encontraran afiliadas a la extinta Cajanal.

De acuerdo con las pruebas allegadas al plenario, se demostró que la señora Ninfa Eduarda Gámez Monroy cumplió su estatus jurídico de pensionada el 21 de marzo de 2003, cuando acreditó los 55 años de edad y 20 años de servicios, tal como se señaló en el acto administrativo de reconocimiento de la prestación y en el de reliquidación de la misma; circunstancia que no se encuentra en discusión en el *sub lite*.

Sea pertinente resaltar que para aquel momento, la demandada se encontraba afiliada a la extinta Cajanal (hoy UGPP) situación que ocurrió desde que inició su vinculación laboral en el año 1972 al servicio del Hospital Regional Segundo Nivel de Atención Valle de Tenza E.S.E.

Pues bien, al margen de que en el plenario no se hubiere arrojado el resumen de aportes realizados por la parte pasiva cuando estuvo afiliada con Colpensiones para efectos de seguridad social, no se discute que dentro del período en el cual prestó sus servicios certificado por el Hospital Regional Segundo Nivel de Atención Valle de Tenza E.S.E., iniciado después del 30 de junio de 2009 (momento a partir del cual se desvinculó de Cajanal, como consta de la parte motiva de la Resolución GNR7821 del 12 de enero de 2016), el empleador se encontraba sometido al imperio de la ley y efectuó los descuentos mensuales con destino a pensión; aspecto el cual mucho menos fue objeto de discusión en la presente litis.

Ahora, en la parte considerativa de la Resolución GNR7821 del 12 de enero de 2016 que reliquidó la pensión de jubilación de la señora Gámez Monroy se indicó que se adelantarían los trámites interadministrativos correspondientes con el fin de trasladar las cotizaciones que la demandada hubiere realizado en



otras cajas de previsión social, ello con ocasión del reconocimiento del derecho económico que se ordenaría a su favor.

De este modo, las circunstancias expuestas en precedencia permiten inferir que en el presente asunto se originó una obligación correlativa de las entidades concurrentes de la siguiente forma: i) por parte de Colpensiones de efectuar el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación de la señora Ninfa Eduarda Gámez Monroy, al haber acreditado 20 años de servicios y 55 años de edad, en virtud de la Ley 33 de 1985 que regía su situación particular, y; ii) respecto a la UGPP de emitir el bono pensional o trasladar los aportes correspondientes de la afiliada durante el período en que cotizó en ella, el cual no ha sido posible determinar en esta oportunidad con ocasión de los elementos de convicción aportados.

Bajo dicha intelección, se torna ostensible el deber de Colpensiones en lo que respecta al reconocimiento de la pensión de la demandada, pues al margen de que aquella se hubiere encontrado vinculada a Cajanal al momento de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y haya consolidado su estatus de pensionada antes del 1.º de julio de 2009, lo cierto es que frente a esta primera también se efectuaron cotizaciones con destino a pensión, ello en punto a que fuera la entidad libelista la que asumiera la obligación del otorgamiento prestacional y desembolso mensual de sus mesadas hasta la fecha.

Si además se tiene en cuenta que la UGPP procedería con el traslado de los aportes, los cuales representan el pasivo que debe ser objeto de atención por la entidad demandante, al ser esta la que concurre al pago de la pensión de la trabajadora, pues se itera que constituye las cotizaciones destinadas a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al sistema, el cual recae en cabeza de la entidad responsable directo de su pago, que en el *sub lite* corresponde al ente de previsión demandado.

En todo caso, ante una posible solicitud de sustitución pensional y con el fin de evitar vulneración de los derechos fundamentales, tanto Colpensiones como la UGPP deberán actuar de acuerdo con el principio de coordinación, que para efectos de su materialización se previó en el artículo 4.º del Decreto Ley 169 de 2008²⁵, la necesidad de crear una Comisión Intersectorial que tenga por objeto «definir los criterios unificados de interpretación de las normas que rigen el Régimen de Prima Media con Prestación Definida», para que «las entidades administradoras, responsables del reconocimiento de los derechos pensionales y del pago de las prestaciones económicas, logren mayor eficiencia en el proceso de reconocimiento de las prestaciones del Sistema General de Pensiones lo que redundará en beneficio de los ciudadanos, así como la consolidación de estrategias de defensa jurídica».

En efecto, en desarrollo del anterior precepto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Reglamentario 2380 de 2012²⁶, que otorgó una herramienta valiosa, expedida, idónea y ágil, para estudiar y resolver, en virtud del principio de coordinación administrativa, las controversias que se susciten con ocasión de la administración del Régimen de Prima Media, que es la mencionada

²⁵ «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».

²⁶ «Por el cual se crea la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones».



«Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones», la cual pueden convocar incluso de manera extraordinaria, y en cuyo seno se pueden debatir y formular las estrategias a implementar para desarrollar los mecanismos interadministrativos a que haya lugar para solucionar todo tipo de situaciones, y muy especialmente, para unificar criterios de interpretación jurídicos aplicables al mentado sistema.

En consecuencia, no son de recibo los argumentos expuestos en el recurso de apelación por parte de Colpensiones respecto de su incompetencia para reconocer la prestación, toda vez que los principios de solidaridad, integralidad, universalidad, eficiencia, unidad y participación propios del sistema pensional sustentan que la prestación a que haya lugar no solo se reconozca sobre las cotizaciones del período reportado con exclusividad ante la UGPP, sino también en observancia del tiempo ocurrido cuando la trabajadora estuvo afiliada a otra caja de previsión como es el caso de la libelista.

En conclusión: al margen de que la señora Ninfa Eduarda Gámez Monroy hubiere adquirido su estatus pensional antes del 1.º de julio de 2009 y a la fecha de entrada en vigor del Sistema General de Pensiones (1.º de abril de 1994) se encontrara afiliada a la extinta Cajanal (hoy UGPP), en el *sub lite* quedó demostrado que Colpensiones está habilitada legamente para ser la entidad llamada a reconocer su pensión de jubilación, quien a su vez tendrá derecho a cobrar las cuotas partes o el bono pensional correspondiente respecto de la mesada pensional a pagar.

En todo caso, lo anterior no obsta para que, en caso de que a la fecha de proferirse el presente proveído, la UGPP no haya realizado el correspondiente traslado de aportes, la entidad demandante proceda a solicitar el traspaso de los mismos para acumularlos a la financiación de la pensión previamente otorgada a la demandada.

Segundo problema jurídico

¿Procede la condena en costas de primera instancia en contra de Colpensiones al haberse denegado las pretensiones de la demanda?

Frente a este interrogante la Sala sostendrá la tesis que: en el presente caso no resultaba posible condenar en costas a la parte demandante, toda vez que el ejercicio del presente medio de control se llevó a cabo a través de la modalidad de lesividad, motivo por el cual no debía imponerse dicha condena, conforme pasa a explicarse.

De la condena en costas y agencias en derecho

Esta Subsección en providencia del 7 de abril de 2016²⁷, sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA. En aquella oportunidad se determinó el criterio objetivo-valorativo para la imposición de dicha carga en los siguientes términos:

- a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*»–CCA- a uno «*objetivo valorativo*» –CPACA-

²⁷ Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, Expedientes: 4492-2013, Actor: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, Actor: José Francisco Guerrero Bardi.

- b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
- c) Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.
- d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).
- e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.
- f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP²⁸, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.
- g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Por lo anterior, se colige que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes. En efecto, el artículo 188 del CPACA, regula que, tratándose de costas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público²⁹.

Ahora, el *a quo* condenó en costas a Colpensiones y a favor de la señora Ninfa Eduarda Gámez Monroy, al considerar que esta primera resultó vencida en el proceso al no haber tenido vocación de prosperidad los pedimentos de la demanda tendientes a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos enjuiciados que reconocieron y reliquidaron una pensión de jubilación a favor de la demandada.

De ello, es evidente que la postura del tribunal de primera instancia desconoce el precepto de la norma en cita sobre la naturaleza de los asuntos de interés público que se encuentran puntualmente exceptuados de la figura de las costas. Por lo que es necesario recordar que el haber promovido el presente medio de control obedeció precisamente a la intención de protección del erario y la garantía de indemnidad del ordenamiento jurídico.

²⁸ «**ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:(...)»

²⁹ Regula la norma lo siguiente: “[...] salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil [...]”.



De conformidad con esta línea de intelección, el ejercicio por parte de la propia administración del medio de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad a fin de efectuar un control de legalidad sobre sus propios actos, no puede asumirse como una demanda de contenido particular y concreto con intereses exclusivos de una autoridad específica sino con motivos generales soslayados de cualquier pretensión de favorecimiento personal.

Ahora, como las costas y particularmente las agencias en derecho buscan retribuir los gastos en los que se incurre al promover un proceso judicial, efectivamente debe entenderse que aquellas son de contenido e interés específico de las partes. Por ello, se evidencia que la figura impositiva en cuestión no resulta procedente en casos como el de marras, habida cuenta de que no se trata de una demanda incoada por un administrado para su propio beneficio, sino por un agente estatal que insta un control de legalidad bajo una motivación de protección generalizada, la cual le es inherente y propia a sus funciones, al punto de tener que asumir las erogaciones indispensables para cumplir con aquel propósito sin esperar a cambio su reembolso.

En conclusión: no procedía la condena en costas de primera instancia en contra de Colpensiones, por cuanto el presente medio de control fue ejercido por dicha autoridad como un asunto de interés público que conforme al artículo 188 del CPACA, se encuentra excluido de la posibilidad de imponer dicho tipo de carga. Por lo anterior, se revocará el ordinal segundo de la sentencia impugnada que impuso la aludida multa procesal en contra de la parte demandante.

Decisión de segunda instancia

Por las razones que anteceden, se impone revocar el ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia del 25 de febrero de 2020 proferida en audiencia inicial celebrada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Primera de Decisión, en cuanto condenó en costas al extremo activo del litigio. Se confirmará en todo lo demás la providencia impugnada en cuanto negó las pretensiones de la demanda, habida cuenta de que prosperaron de manera parcial los argumentos del recurso de apelación únicamente frente al punto aludido.

De la condena en costas

Bajo el hilo argumentativo desarrollado en la resolución del segundo problema jurídico, en el presente caso no se condenará en costas de esta instancia a la parte demandante, pues se insiste, el asunto de la referencia fue promovido en interés general y tal circunstancia impide resolver lo atinente a dicha carga impositiva de acuerdo con el propio artículo 188 del CPACA.

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

FALLA

Primero: Revocar el ordinal segundo de la sentencia proferida el 25 de febrero de 2020 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Primera de Decisión,



en cuanto condenó en costas de primera instancia a la entidad demandante en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovió la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones contra la señora Ninfa Eduarda Gámez Monroy.

Segundo: Confirmar en todo lo demás la sentencia impugnada que negó las pretensiones de la demanda.

Tercero: Sin condena en costas de segunda instancia.

Cuarto: Ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones pertinentes en el programa «SAMAI».

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Subsección en la sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

La anterior manifestación fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha, o accediendo a la dirección <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/> donde deberá ingresar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

