JUZGADO DIECISEIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Carrera 57 N.º 43-91, CAN. Edificio Aydeé Anzola Linares, Piso 4º
Correo electrónico: admin16bt@cendoj.ramajudicial.gov.co
Micrositio: https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-16-administrativo-de-bogota
Teléfono: 5553939, ext. 1016

Bogotá, diecinueve (19) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
Asunto:	Sentencia de primera instancia
Radicación:	N° 11001-33-35-016-2016-00578-00
Demandante:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Demandado:	ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO
Litisconsorcio necesario:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARA FISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP

Tema: Lesividad.

1. ASUNTO A DECIDIR

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la sentencia de primera instancia que en derecho corresponda, de acuerdo con los artículos 179, modificado por el artículo 39 de la Ley 2080 de 2021, artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 y conforme la siguiente motivación,

2. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones[1]. La **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, por conducto de apoderada judicial y, en ejercicio del Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en modalidad de lesividad dirigido contra la señora **ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO**, presentó demanda dentro de la cual solicita la nulidad de la

[1] Folio N° 2 del archivo N° 2 del expediente digital.

Resolución N° GNR 62501 del 3 de marzo de 2015, mediante la cual la entidad demandante le reconoció la pensión de vejez a la parte demandada.

2.2. Hechos[2]. De los hechos expuestos en la demanda se desprende los siguientes:

- Narra la entidad demandante que la parte accionada señor Esperanza Beltrán Garavito solcito a COLPENSIONES el reconocimiento y pago de la pensión de vejez el 8 de octubre de 2014 y la entidad, a través de la Resolución N° GNR 62501 del 3 de marzo de 2015, la reconoció en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003, en cuantía de $2.731.467, la cual fue dejada en suspenso hasta que acreditara el retiro del servicio.

- Contra la decisión anterior fue ejercido por parte de la demandada los recursos de reposición y apelación, solicitando la liquidación de la pensión con fundamento en la Ley 33 de 1985 con la inclusión de los factores salariales devengados durante el último año de servicios.

- El recurso de reposición fue resuelto por COLPENSIONES mediante la Resolución N° GNR 257766 del 25 de agosto de 2015 en la que requirió a la demandada para presentar un documento donde autorizara la revocatoria del acto administrativo contenido en la Resolución N° GNR 62501 del 3 de marzo de 2015, teniendo en cuenta que al revisar el expediente administrativo de esta se verificó que cumplió el status pensional estando afiliada a Cajanal, es decir, el 30 de junio de 2009, tiempo en el cual ya contaba con las semanas de cotización y la edad para el estudio de la prestación, razón por la cual la entidad competente para realizar el estudio de la pensión es la UGPP.

- Ante el requerimiento efectuado por Colpensiones, la parte demandada mediante escrito del 22 de septiembre de 2015 radicado bajo el N° 2015-8991069, a través de apoderado, manifestó no autorizar a COLPENSIONES para la revocatoria de la Resolución N° GNR 62501 del 3 de marzo de 2015.

- Posteriormente, a través de la Resolución N° VPB 72281 del 27 de noviembre de 2015 fue resuelto el recurso de apelación, en el cual no se accedió a la solicitud de reliquidación, por cuanto al cumplir el status de pensionada, esto es, el 28 de abril de 2008 siendo esta fecha anterior al traslado forzoso de que

[2] Folios 2-3 del archivo N° 2 del expediente digital.

trata el Decreto 2196 de 2009, era CAJANAL hoy UGPP la entidad competente para estudiar el reconocimiento pensional solicitado.

- Finalmente, refiere la demandante que al examinar el certificado laboral emitido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN se extrae que del periodo comprendido entre el 10 de julio de 1992 y el 30 de junio de 2009, los aportes para pensión a favor de la demandada fueron realizados a CAJANAL y los aportes correspondientes al periodo del 17 de junio de 1982 al 9 de julio de 1992 fueron realizados a CAPRECUNDI.

2.3. Normas violadas y concepto de violación[3]: Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes de rango legal: Decreto 2196 de 2009, artículos 3 y 4 y Decreto 575 de 2013, artículo 6.

En su **concepto de violación**, sostuvo que la Ley 1151 de 2007 en su artículo 156 creó la UGPP como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, la cual dentro de sus funciones se encuentra la de efectuar el estudio del reconocimiento y pago de pensiones causadas a cargo del administradoras del régimen de prima media con prestación definida del orden nacional y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones.

Que posteriormente a través del Decreto 2196 de 2009 el Gobierno Nacional ordenó la liquidación de CAJANAL y en dicha norma se indicó que la competencia para el reconocimiento de las obligaciones pensionales respecto de los afiliados que hubieren cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener la pensión de jubilación al 12 de julio de 2009, es decir, un mes después de entrada en vigencia dicho decreto, le correspondía a la entidad que remplazara a CAJANAL, es decir, la UGPP.

Luego, mediante el Decreto 575 de 2013 fue modificada la estructura de la UGPP estableciéndose dentro de sus obligaciones la de reconocer y administrar derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del régimen de prima media con prestación definida del orden nacional o de las entidades del orden nacional que se encuentren en liquidación.

En ese sentido, indica la demandante que la competencia para el reconocimiento de las pensiones de aquellas personas que fueron trasladadas forzosamente por el

[3] Archivo N° 2 del expediente digital.

Decreto 2196 de 2009 de CAJANAL al ISS se determina conforme al momento en que se cumplen los requisitos para acceder a la prestación, así: le corresponde a CAJANAL hoy UGPP frente aquellas personas que acreditaron los requisitos de edad y tiempo antes del 12 de julio de 2009 y al ISS hoy COLPENSIONES de aquellos que acreditaron los requisitos de edad y tiempo después del 12 de julio de 2009.

Teniendo en cuenta lo anterior, indica que la señora Beltrán Garavito cumplió los requisitos exigidos por la Ley 33 de 1985 y el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, el 23 de abril de 2008 encontrándose afiliada a CAJANAL, es decir, antes del plazo máximo otorgado por el Decreto 2196 de 2009 para el traslado de los afiliados cotizantes al ISS, razón por la cual la competencia para reconocer la prestación en cuestión es CAJANAL hoy UGPP, en consecuencia, estima que es evidente que no procedía el reconocimiento de la pensión de vejez a través del acto acusado, toda vez que de conformidad con lo ordenado por el Decreto 2196 de 2009 esa competencia le corresponde a la UGPP.

2.4. Actuación procesal: La demanda se presentó el 16 de diciembre de 2016 (fl. 14 del archivo N° 2 del expediente digital); posteriormente, a través de providencia del 29 de marzo de 2017 fue inadmitida la demanda para que fuera subsanada en la forma indicada por el Juzgado (fl. 32 del archivo N° 2 del expediente digital); cumplido lo anterior, a través de providencia de 6 de julio de 2017 se admitió la demanda de la referencia por encontrarse colmados los requisitos para su procedencia (fls. 50-51 del archivo N° 2 del expediente digital); a continuación, el 11 de enero de 2018 fue notificada la demanda y sus anexos mediante correo electrónico a la parte demandada, el Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En el término de traslado de la demanda, la parte demandada y la entidad vinculada dieron contestación a la misma ejerciendo su derecho de defensa y contradicción, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones.

A continuación, mediante constancia secretarial del 18 de abril de 2018 y conforme lo establecido en los artículos 175, numeral 2° del C.P.A.C.A. y 110 del Código General del Proceso, la secretaría del juzgado corrió traslado de las excepciones propuestas por la parte demandada y vinculada (dl. 28 del archivo N° 4 del expediente digital), frente a las cuales el apoderado de COLPENSIONES presentó oposición a las mismas (fls. 31-36 del archivo N° 4 del expediente digital).

Seguidamente, a través de auto del 23 de agosto de 2018 se fijó fecha para llevar a cabo audiencia inicial para el día 17 de octubre de 2018 (fls. 38-39 del archivo N° 2 del expediente digital), fecha en que efectivamente se realizó la audiencia convocada y en ella se surtieron las etapas de saneamiento del proceso y se resolvieron las excepciones propuestas por las partes, no obstante, en la misma diligencia el despacho decreto pruebas de oficio en aras de resolver la posible excepción previa de pleito pendiente, a cuyo efecto señaló el día 28 de noviembre de 2018 para continuar con la audiencia inicial (fls. 44-47 del archivo N° 4 del expediente digital), fecha que posteriormente fue modificada para el día 5 de diciembre de 2018, mediante auto del 26 de noviembre de 2018 (fl. 8 del archivo N° 5 del expediente digital).

Cumplido lo anterior, el 5 de diciembre de 2018 se llevó a cabo la continuación de la audiencia inicial en la etapa de excepciones previas, en la cual el despacho decidió declarar probada de oficio la excepción de pleito pendiente y determinó la suspensión del proceso, conforme al artículo 161 del C.G.P., decisión frente a la cual el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda (fls. 8-14 del archivo N° 5 del expediente digital).

El recurso de apelación fue resuelto por la Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto del 11 de abril de 2019, en el cual decidió revocar el auto dictado por este despacho el 5 de diciembre de 2018 y ordenó dar continuidad al asunto (fls. 21-28 del archivo N° 29 del expediente digital). Así las cosas, a través de auto del 23 de octubre de 2020 se señalo el día 17 de febrero de 2021 para continuar con la audiencia inicial (archivo N° 6 del expediente digital).

El 17 de febrero de 2021 se dio continuidad a la audiencia inicial y en esta se agotaron las etapas de saneamiento del proceso, fijación del litigio, conciliación, medidas cautelares y decreto de pruebas a cargo de las partes (archivo N° 12 del expediente digital).

Al no aportarse de manera las pruebas decretadas en la audiencia inicial del 17 de febrero de 2021, el despacho a través de autos del 24 de agosto de 2021 (archivo N° 24 del expediente digital) y 1° de octubre de 2021 (archivo N° 25 del expediente digital) se requirió a las partes para que aportaran las pruebas solicitadas y al haber sido aportadas algunas de estas, mediante auto del 14 de marzo de 2022 se pusieron en conocimiento de las partes (archivo N° 38 del expediente digital).

Finalmente, mediante auto del 16 de mayo de 2022 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión (archivo N° 42 del expediente digital).

2.5. Contestación de la demanda.

2.5.1. Contestación de la demanda de la señora ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO[4]. En su escrito de contestación de la demanda, a través de apoderado, se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la misma por estimar que carecen de fundamentos facticos, jurídicos y probatorios, por lo que solicita se denieguen las pretensiones formuladas por la entidad demandante.

Sobre el particular indicó que el derecho a la pensión que le fue reconocida es inalienable, imprescriptible y fundamental que encuentra su base en una situación jurídica ya consolidada en virtud de que acreditó los requisitos de edad, densidad de semanas cotizadas y tiempo trabajado para adquirir el derecho pensional.

Sostiene que es a COLPENSIONES la entidad a la que le corresponde realizar el reconocimiento pensional, toda vez que la actora cumplió a cabalidad los requisitos establecidos en la Ley 33 de 1985, razón por la cual las entidades involucradas deben adelantar las gestiones administrativas pertinentes para el pago de la cuota parte pensional que les corresponda, si fuera el caso.

Que en este asunto la competencia para el reconocimiento de la pensión corresponde a COLPENSIONES como quiera que esta entidad aceptó que procede el cobro de un bono pensional tipo B por el tiempo que la demandada laboró para el Estado antes del 1° de abril de 1994, conforme al Decreto 13 de 2001 y este se expide en razón del traslado al régimen de prima media con prestación definida y esta situación implica que COLPENSIONES conoce que la demandada no guarda ninguna relación con la extinta CAJANAL.

Sostiene que el Decreto 1132 de 1994, reglamentario del artículo 130 de la Ley 100 de 1993 dispuso que el reconocimiento de las pensiones correspondía al Fondo de Pensiones Públicas allí creado, siempre que CAJANAL no la hubiere reconocido, como sucede en este caso.

Finalmente, expresa que COLPENSIONES no puede alegar su propio error con base en una certificación expedida por la DIAN que indica que la demandada continuó

[4] Fls. 3-10 del archivo N° 4 del expediente digital.

realizando cotizaciones a CAJANAL cuando era obligación del empleador de realizar las cotizaciones al ISS después del año 1994 y con ello se adquirió la obligación de CAJANAL y el ISS de mantener actualizados sus bases de datos, sin que ese error pueda repercutir negativamente en la demandada.

2.5.2. Contestación de la demanda de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP[5].

En su escrito de contestación de la demanda, a través de apoderado, se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la misma por estimar que carecen de fundamentos facticos, jurídicos y probatorios, por lo que solicita se denieguen las pretensiones formuladas por la entidad demandante.

Sostuvo que a la UGPP no le asiste responsabilidad alguna en el reconocimiento pensional de la demandada, por cuanto el acto administrativo demandado cumple con los requisitos exigidos para el reconocimiento de la mentada prestación. Adicionalmente, expresa que la entidad no tiene ninguna relación con la demandada.

Que la UGPP en calidad de sucesora procesal de CAJANAL no puede verse afectada por los actos administrativos que emitió COLPENSIONES, anotándose que el acto administrativo demandado no trasgrede el ordenamiento jurídico, por cuanto le fue reconocida una pensión de jubilación por parte de esa entidad a la demandada en concordancia con las normas aplicables, siendo ésa la única entidad competente para adoptar esa decisión y adicional a ello el reconocimiento solo lo puede efectuar la última entidad de afiliación, conforme lo expuso el Decreto 813 de 1994. Que los actos administrativos que expiden las autoridades se ajustan al ordenamiento jurídico. Por esa razón, en términos generales, una vez notificados dichos actos, éstos deben ser cumplidos y se presume que son legales.

Conforme lo expuesto, estima que todo acto administrativo está investido de legalidad, esto es, que se presume que han sido promulgados teniendo en cuenta los elementos que lo componen (autoridad, motivación, fin, contenido y forma), por tanto, conservan vida jurídica y validez en tanto no hayan sido declarados nulos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Expresa que la invalidez de un acto administrativo, los vicios de los que adolece el

[5] Fls. 15-25 del archivo N° 4 del expediente digital.

mismo tuvieron que haber surgido al momento de la expedición del acto como producto de una irregularidad en alguno de los elementos que lo componen, situación que no acontece en este caso.

Entonces, una vez se emita el respectivo acto administrativo por parte de la autoridad que por ley está facultada para hacerlo y éste sea notificado en debida forma a los implicados y a terceros interesados, el acto nace a la vida jurídica y por tanto tendrá que ser materializado y ejecutado por las autoridades competentes en aras que la voluntad de la administración no sea letra muerta.

Así las cosas, considera que es preciso realizar el análisis de las reglas de competencia para definir a que entidad le corresponderla asumir el pago de la pensión a la que eventualmente tendría derecho la señora Esperanza Beltrán Garavito, conforme al artículo 52 de la Ley 100 de 1993. De la lectura de la norma referida, se infiere que el ISS, adquirió competencia general para la administración del régimen de prima media con prestación definida y dejo esa competencia a las cajas o fondos. únicamente cuando sea respecto de sus afiliados y siempre y cuando dichas entidades subsistan.

Más tarde, con el fin de reglamentar el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que consagra el régimen de transición, se expidió el Decreto 813 de 1994 cuyo artículo 6º estableció las reglas para determinar la competencia en la decisión de solicitudes de reconocimiento pensional. La norma expuesta estableció que para los servidores públicos que reunieran algunos de los requisitos del régimen de transición, la respectiva caja, fondo o entidad a la que se encontraban afiliados les reconocería la pensión cuando la causaran, sin embargo, también estableció que el ISS asumiría tal reconocimiento cuando el servidor se hubiera trasladado al I.S.S. voluntariamente o cuando se hubiere ordenado la liquidación de la caja, fondo o entidad originalmente obligada al reconocimiento.

Con posterioridad, mediante el Decreto 2527 de 2000 se reglamentaron los artículos 36 y 52 de la Ley 100 de 1993, y se adicionaron las reglas de competencias para la decisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales. Por otra parte, considera que es de conocimiento que mediante el Decreto 2196 del 12 de junio de 2009 se suprimió la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL E.l.C.E., y se ordenó su liquidación, por ende, con base en la normativa expuesta, se concluye como primera medida que el reconocimiento pensional estaba a cargo de la caja, fondo o entidad pública siempre y cuando esta no hubiere sido liquidada, caso que no opera bajo esta litis.

Que, como segunda medida, el reconocimiento prestacional no está en cabeza de la UGPP como entidad pública que asumió la liquidación de CAJANAL, toda vez que la señora Beltrán Garavito a la entrada en vigencia del sistema general de pensiones, esto es al 1º de abril de 1994, no había cumplido con los requisitos para obtener el derecho a la pensión y tampoco se le había reconocido este beneficio por parte de la entidad suprimida. Adicionalmente, la demandada a la fecha de entrada en vigencia del sistema, a nivel nacional o territorial según el caso, hubiere cumplido con los veinte años de servicio que la hicieran merecedora del reconocimiento pensional por parte de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - CAJANAL E.l.C.E

Ahora bien, explica que el Decreto 2527 del 2000 y el Decreto 813 de 1994 que invoca COLPENSIONES como fundamento de su demanda, si bien con base en esa normativa expuesta se podría considerar que la UGPP debe asumir el reconocimiento pensional, como lo estima COLPENSIONES, esa normativa no puede interpretarse de forma aislada, es decir, desconociendo el contenido de las demás disposiciones que han regulado las reglas de competencia en materia de decisión de solicitudes pensionales, razón por la cual debe acudirse a la interpretación sistemática de las normas y no a su mera exégesis.

Siendo así, no se puede olvidar que el Decreto 813 de 1994 señaló, sin condición alguna, que el INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL asumiría el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación cuando se ordene la liquidación de la caja, fondo o entidad a la cual se encontraba afiliado el funcionario público y cuando el servidor se traslade voluntariamente al ISS.

En conclusión, arguye que una interpretación en conjunto de la normatividad aplicable, permite establecer que en este caso la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - CAJANAL E.l.C.E. fue suprimida y se ordenó su liquidación; que para la fecha de entrada en vigencia del sistema general de pensiones (1 de abril de 1994) la señora Beltrán Garavito resolvió vincularse al régimen de prima media con prestación definida, en su derecho a la libre escogencia de fondo pensional a COLPENSIONES; que adicional a ello no cumplía con los requisitos (edad y tiempo) para acceder a la pensión mientras cotizó para CAJANAL (1° de abril de 1994) y que por ultimo COLPENSIONES es la última entidad para la cual la señora ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO realizó cotizaciones al sistema, por lo que es a esa entidad a la que le correspondía asumir el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales, con base en lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 813 de 1994 que no condiciona en forma alguna la obligación atribuida a esa administradora de pensiones cuando median las circunstancias antes descritas.

2.6. Alegatos de conclusión escritos de las partes.

2.6.1. Alegatos de conclusión de la entidad demandante[6]: Presentó sus alegatos de conclusión por escrito, mediante memorial allegado al correo electrónico del Despacho, el cual se encuentra incorporado al expediente digital.

Sostuvo que ratificaba todos los hechos y pretensiones de la demanda, así mismo solicitó se acceda a las pretensiones de la misma, teniendo en cuenta que se encuentra demostrado suficientemente que si hay lugar a revocar el acto acusado toda vez que la demandada cumplió con los requisitos exigidos en la Ley 33 de 1985 (régimen de transición al cual venia afiliada el 1° de abril de 1994) y en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 modificado por la Ley 797 de 2003 (norma con base en la cual le fue reconocida la prestación), el 23 de abril de 2008 estando afiliada a CAJANAL, antes del plazo máximo otorgado por el Decreto 2196 de 2009 para el traslado de los afilados cotizantes al ISS, razón por la que la competencia para reconocer la prestación es de CAJANAL, entidad que culminó su proceso de liquidación el 11 de junio de 2013 y sus funciones fueron asumidas por Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

Como consecuencia de lo anterior es evidente que no procedía el reconocimiento de la pensión de vejez reconocida a través de la Resolución N° 62501 del 3 de marzo de 2015 por parte de Colpensiones, toda vez que de conformidad con lo ordenado en el Decreto 2195 de 2009, la competencia para reconocer la prestación es de la Caja Nocional de Previsión Social – CAJANAL EICE, hoy UGPP.

Lo anterior sin que para el caso en concreto se pueda desconocer la buena fe del aquí accionado, toda vez que desde el mismo momento en que se le solicito la revocatoria del acto administrativo proferido por COLPENSIONES, se sabía que la prestación adjudicada no correspondía en derecho.

2.6.2. Alegatos de conclusión de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP[7]. La parte demandada presentó sus alegatos de conclusión por escrito, mediante memorial remitido al correo electrónico de este juzgado el cual reposa en el expediente digital, en los que expresó que ratificaba los argumentos de defensa esbozados en la contestación de la demanda.

[6] Archivo N° 44 del expediente digital.
[7] Archivo N° 47 del expediente digital

Refirió que se deben negar las pretensiones de la demanda, como quiera que la UGPP no tiene ningún interés sustancial ya que la resolución No. GNR 62501 del 3 de marzo de 2015 a través de la cual se reconoció la pensión de vejez de la demandada fue proferida por COLPENSIONES, y no por dicha entidad.

Considera que se demostró que el pronunciamiento expuesto por parte de COLPENSIONES en la resolución No. GNR 62501 del 3 de marzo de 2015 a través de la cual reconoció la pensión de vejez de la demandada, en virtud de lo ordenado en la Ley 100 de 1993 modificada por la ley 797 de 2003; goza de la presunción de legalidad ya que fue expedido conforme a los requisitos establecidos en la ley.

Por otra parte, conforme al caso que nos ocupa, le correspondería solo a COLPENSIONES, responder por los posibles vicios que se endilgan al acto; es así como la UGPP no puede verse afectada con la decisión de una eventual declaratoria de nulidad de dicho acto administrativo, pues no le corresponde responder por la legalidad del acto administrativo demandado y menos aún por algún reconocimiento prestacional.

De este modo, como la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - CAJANAL E.I.C.E. fue suprimida y se ordenó su liquidación; que para la fecha de entrada en vigencia del sistema general de pensiones (1 de abril de 1994) la demandada resolvió vincularse al régimen de prima media con prestación definida, en su derecho a la libre escogencia de fondo pensional a COLPENSIONES; que adicional a ello no cumplía con los requisitos (edad y tiempo) para acceder a la pensión mientras cotizó para CAJANAL (1° de abril de 1994) y que por ultimo COLPENSIONES es la última entidad para la cual la señora ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO realizó cotizaciones al sistema, es a esa última entidad a la que le corresponde asumir el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales y es por ello que no es viable declara la nulidad de la resolución No. GNR 62501 del 3 de marzo de 2015.

3. CONSIDERACIONES

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 155 numeral 2º y 156 numeral 2º de la Ley 1437 de 2011, este Juzgado es competente para resolver el conflicto planteado.

3.1. Problema Jurídico. Consiste en determinar sí hay lugar a declarar la nulidad de la **Resolución N° GNR 62501** del **3 de marzo de 2015**, mediante la cual la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** le reconoció la pensión de vejez a la señora **ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO**,

por considerar que la competencia para reconocer dicha prestación radica en la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**.

Para tal fin, se abordará el siguiente orden conceptual: **i)** La administración del régimen de prima de media con prestación definida en vigencia de la Ley 100 de 1993, **ii)** Creación de la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL E.I.C.E., posterior liquidación y surgimiento de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, **iii)** Creación del Instituto de Seguros Sociales – I.S.S., su posterior liquidación y nacimiento de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES, **iv)** Régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para los empleados públicos, **v)** Sentencia de unificación del Consejo de Estado en materia de régimen de transición de pensiones establecido en la Ley 100 de 1993, **vi)** Régimen pensional establecido en la Ley 33 de 1985 y **vii)** Análisis del caso concreto.

3.1.1. La administración del régimen pensional de prima media con prestación definida en vigencia de la Ley 100 de 1993.

El Sistema General de Pensiones organizado por la Ley 100 de 1993[8] regula dos regímenes pensionales, el de Prima Media con Prestación Definida y el de Ahorro Individual con Solidaridad.

En cuanto a la administración del régimen de Prima Media con Prestación Definida, el artículo 52 de la Ley 100 estableció la competencia general del Instituto de los Seguros Sociales – I.S.S. para su administración y ordenó que las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público continuarían administrando dicho régimen *"respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistan"*, sin perjuicio de que sus afiliados se acogieran a alguno de los regímenes regulados en la misma ley[9]. Adicionalmente, en armonía con el artículo 52 en cita, el artículo 129 ibidem prohibió que a partir de su vigencia, se crearan de nuevas cajas, fondos o entidades de previsión o de seguridad social, nacionales y territoriales, distintas a las

[8] Ley 100 de 1993 (diciembre 23) "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

[9] L. 100 /93, 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 aquéllos se acojan a cualesquiera de los regímenes pensionales previstos en esta Ley. / Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, estarán sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria."

que se constituyeran como empresas promotoras o prestadoras de servicios de salud (EPS).

3.1.2. Creación de la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL E.I.C.E., posterior liquidación y surgimiento de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

La Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL E.I.C.E., fue creada mediante la Ley 6ª de 1945[10] con el objetivo de reconocer y pagar las prestaciones de "*los empleados y obreros nacionales de carácter permanente*". Sin embargo, en virtud del mandato contenido en la Ley 1151 de 2007[11], se ordenó su supresión y liquidación a través del Decreto 2196 de 12 de junio de 2009[12].

En el artículo 4º del mencionado decreto se ordenó el traslado de los afiliados de CAJANAL E.I.C.E. en liquidación al I.S.S. dentro del mes siguiente a su entrada en vigencia[13]; y en el artículo 3º se dejó a cargo del proceso liquidatorio el trámite y reconocimiento de las pensiones de los afiliados que acreditaran los requisitos para acceder a la misma en la fecha en que se hiciera efectivo el traslado al IS.S., así:

> *"Art. 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.*

[10] Ley 6ª de 1945 (febrero 19), "por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo."

[11] Ley 1151 de 2007 (julio 24), "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010", artículo 155."De la Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. 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.../. ... créase...Colpensiones... para lo cual el Gobierno... procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere...".

[12] Decreto 2196 de 2009 (junio 12),"Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones".

[13] 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 I.S.S.

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." (Destaca el Juzgado).

De lo transcrito se extrae que el proceso liquidatorio de CAJANAL quedó a cargo del reconocimiento de las pensiones de los afiliados que para la fecha en que se hiciera efectivo su traslado al I.S.S. tuvieran el estatus de pensionados, es decir, que tuvieran causada la pensión.

De la misma forma, 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 y 2527 de 2000.

Ahora bien, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP surgió a través de la Ley 1151 de 2007.

La mentada entidad, de acuerdo con lo señalado en el artículo 156 tiene a su cargo:

"… i) El reconocimiento de derechos pensionales… causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación…";

ii) Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social…"

Adicionalmente, el Decreto Ley 169 de 2008[14], en los numerales 1 y 2 del literal a) de su artículo 1°, otorgó a la UGPP las siguientes funciones:

"Articulo 1. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, en concordancia con

[14] Decreto ley 169 de 2008 (enero 23) "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". Expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

el artículo 156 del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1151 de 2007, tendrá las siguientes funciones:

A. En cuanto al reconocimiento de derechos pensionales y de prestaciones económicas

1. 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.

2. 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.

También le compete la administración de los derechos y prestaciones que las mencionadas entidades hayan reconocido y los que reconozca la UGPP en virtud de este numeral.

Las entidades públicas del orden nacional a que se refiere el inciso anterior, continuarán con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas hasta que se asuma esta función por su traslado a la UGPP. La UGPP asumirá esta función en los términos del Decreto 254 de 2000.

3. (…)"

Entonces, el mencionado artículo 156 fue claro en determinar que la UGPP se creó para el *"reconocimiento de derechos pensionales (…) causados a cargo (…)"* de las administradoras públicas nacionales del régimen de prima media que fueran liquidadas.

En consecuencia, con base en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto ley 169 de 2008, la UGPP es la entidad competente para reconocer:

(i) los derechos pensionales causados antes de la cesación de actividades de las administradoras exclusivas de servidores públicos,

(ii) los derechos de los servidores públicos que cumplieron el tiempo de servicio y, sin cumplir la edad, se desafiliaron del régimen de Prima Media con Prestación Definida, antes de la cesación de actividades de la respectiva administradora,

(iii) los derechos pensionales a cargo de entidades nacionales cuando entren en proceso de liquidación o cesen en la actividad pensional.

3.1.3. Creación del Instituto de Seguros Sociales – I.S.S., su posterior liquidación y nacimiento de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES.

En el artículo 8º de la Ley 90 de 1946 se creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales como una *"entidad autónoma con personería jurídica y patrimonio propio"* encargada de la dirección y vigilancia de los seguros sociales. Dentro del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones adoptado por la Ley 100 de 1993 quedó establecido como único administrador del régimen pensional de Prima Media con Prestación Definida.

Posteriormente, su supresión fue ordenada en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007[15], disposición que al mismo tiempo creó la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, como la entidad pública administradora del régimen de prima media con prestación definida que reemplazaría al suprimido I.S.S.

Así las cosas, el 28 de septiembre de 2012 fueron expedido el Decreto 2011 de 2012, mediante el cual se determinó y reglamentó la entrada en operaciones de COLPENSIONES y además, ordenó la supresión del I.S.S. de aquellas funciones y estructura atinentes a la administración del régimen pensional y el Decreto 2013 de 2012, que ordenó la supresión del I.S.S. y su liquidación, decretos que entraron en vigencia en la misma fecha de expedición[16].

Respecto al Decreto 2013 de 2012, este dejó a cargo del proceso liquidatorio del I.S.S. los procesos de cobro coactivo y la defensa en las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que se encontraban en curso a su entrada en vigencia y en cuanto a los reconocimientos pensionales, estos debieron ser asumidos por COLPENSIONES a partir del 28 de septiembre de 2012 por disposición del Decreto 2011 del mismo año.

---

[15] L.1151/07, artículo 155, "…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 (…)".

[16] Decreto 2011 de 2012, "Por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, y se dictan otras disposiciones." Artículo 9°. "Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias." Publicado en D.O. No. 48567 del 28 de septiembre de 2012. // Decreto 2012 de 2012, "Por el cual se suprimen unas dependencias de la estructura del Instituto de Seguros Sociales –ISS." Artículo 4°. "El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga en lo pertinente los decretos 2148 de 1992, 1403 de 1994, 337 de 1995, 1944 de 1995, 2599 de 2002 y demás disposiciones que le sean contralias (sic)." Publicado en D.O. No. 48567 del 28 de septiembre de 2012. // Decreto 2013 de 2012, "por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales, ISS, se ordena su liquidación, y se dictan otras disposiciones". Artículo 48°. "Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación." Publicado en D.O. No. 48567 del 28 de septiembre de 2012.

Por su parte, el artículo 3° del Decreto 2011 de 2012 fijó las funciones y operaciones de COLPENSIONES, de la siguiente manera:

> *"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.*[17]
>
> *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 primero transitorio. El pago de la nómina de pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que administraba el Instituto de Seguros Sociales – ISS, correspondiente al mes de octubre de 2012 se realizará de conformidad con el registro y trámite de novedades que haya efectuado el Instituto de Seguros Sociales (ISS).*
>
> *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 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."*

[17] Decreto 2011/ 12, Artículo 5°. "Pensiones causadas. Las pensiones de los afiliados a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom, causadas antes de la entrada en vigencia del presente decreto, serán reconocidas y pagadas por esta entidad, hasta tanto la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, y Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), asuman dichas competencias."

Sobre lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en decisión del 29 de abril de 2014, indicó[18]:

> *"En armonía con el mandato de la mencionada norma de creación, el Decreto Ley 2011 de 2012 en el artículo 3°, numeral 1, asignó a COLPENSIONES la "operación" de "resolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales".*
>
> *Esa operación así descrita es la regla general de competencia para el reconocimiento de las pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que administraba y sigue administrando el Estado y, por supuesto, corresponde al objeto para el cual fue creada COLPENSIONES.*
>
> *Hace notar la Sala que el artículo 3°, numeral 1, en cita, agrega que esa operación "incluye" las solicitudes presentadas ante el ISS y CAPRECOM. Así, a la vez que identifica unas pensiones provenientes de instituciones específicas, ratifica que el reconocimiento de las pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida es su competencia general.*
>
> *En cuanto a las excepciones, la norma se refiere a las pensiones de los afiliados a CAPRECOM, "causadas" antes de la entrada en vigencia del mismo Decreto Ley 2011, y asigna una competencia transitoria a CAPRECOM que será definitiva en cabeza de la UGPP a partir del inicio de sus actividades."*

3.1.4. Régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para los empleados públicos.

La **Ley 100 de 1993**[19], norma que tuvo como objetivo primordial el de acabar la diversidad de regímenes pensionales existentes hasta el momento de su expedición, con el ánimo de no desconocer los derechos a las personas que ya estaban próximas a ser pensionadas, estableció un régimen de transición que permitía la aplicación de la normatividad anterior al nuevo sistema, para aquellos empleados que a la fecha de su entrada en vigencia[20] contaran con 35 años de edad, en caso de las mujeres o 40 años para los hombres, o que tuvieran 15 o más años de servicio. El artículo 36 de la mencionada ley, indica:

> *"ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta*

---

[18] Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 29 de abril de 2014, Rad. 2013-000532.
[19] Ley 100 del 23 de diciembre de 1993, "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

[20] 1.º **de abril de 1994 para el orden nacional** (Artículos 1° y 2° del Decreto 691 del 29 de marzo de 1994, "Por el cual se incorporan los servidores públicos al sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones") **y 30 de junio de 1995 para el orden territorial** (Artículo 1° del Decreto 1068 del 23 de junio de 1995, "Por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del sistema general de pensiones en los niveles departamental, municipal y distrital, la constitución de los fondos de pensiones del nivel territorial, y la declaratoria de solvencia de las cajas, fondos o entidades de previsión social del sector público del nivel territorial").

(60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados*. (…)*

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE (…).

Lo dispuesto en el presente artículo para las personas que al momento de entrar en vigencia el régimen tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, no será aplicable cuando estas personas voluntariamente se acojan al régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho régimen.

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida. (…)". (Resalta el Juzgado).

De la citada disposición se extrae que el régimen de transición para los beneficiarios del mismo comprende los elementos que guardan relación con la edad para consolidar el derecho a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas para tal efecto y el monto de la misma.

Por tanto, las disposiciones aplicables relativas a los elementos antes relacionados serán las previstas en el régimen anterior al cual se encontraban afiliados los empleados que al momento de entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones (SGP), esto es, el 1.º de abril de 1994 para los empleados públicos del orden nacional, o 30 de junio de 1995 para los servidores del nivel territorial, tuvieran la edad de treinta y cinco (35) años, si eran mujeres, o cuarenta (40) años, para el caso de los hombres, o que sin importar el sexo, tuvieran quince (15) o más años de servicios, se debía acudir a las disposiciones de los artículos 36 y 21 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con el Decreto 1158 de 1994 para la conformación del ingreso base de liquidación.

Ahora bien, de la aplicación del régimen de prima media con prestación definida se excluyen además de las tres excepciones previstas en el artículo 279 *ibidem*, el

régimen de transición estipulado en su artículo 36 y aquellos que hayan consolidado su derecho antes de la entrada en vigencia de la citada ley.

Este régimen de transición fue reglamentado por los Decretos 813 de 1994 y 2527 de 2000. Respecto de los servidores públicos establecieron las siguientes hipótesis:
(i) El Decreto 813 de 1994[21]:

> *"Artículo 6°. Transición de las pensiones de vejez o jubilación de servidores públicos. Tratándose de servidores públicos afiliados a cajas, fondos o entidades de previsión social, para efectos de la aplicación del régimen de transición previsto en el artículo primero del presente Decreto, se seguirán las siguientes reglas.*
>
> *a) Cuando a 1 de abril de 1994 el servidor público hubiese prestado 15 o más años continuos o discontinuos de servicio al Estado, cualquiera sea su edad, o cuente con 35 años o más de edad si es mujer o 40 años o más de edad si es hombre, tendrán derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación o vejez a cargo de la caja, fondo o entidad de previsión a la cual se encuentre afiliado, cuando cumpla con los requisitos establecidos en las disposiciones del régimen que se le venía aplicando.*
>
> *Corresponderá al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento y pago de la pensión de los servidores públicos, conforme a las disposiciones del régimen que se venía aplicando, en los siguientes casos:*
>
> *i) Cuando el servidor público se traslade voluntariamente al Instituto de Seguros Sociales.*
>
> *ii) Cuando se ordene la liquidación de la caja, fondo o entidad a la cual se encontraba afiliado el funcionario público.*
>
> *iii) Cuando los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición no se encontraban afiliados a ninguna caja, fondo o entidad de previsión del sector público, con anterioridad al 1 de abril de 1994, seleccionen el régimen de Prima Media con Prestación Definida.*
>
> *b) Los servidores públicos que se vinculen al Instituto de Seguros Sociales voluntariamente o por liquidación de la caja, fondo o entidad de previsión a la cual se encontraba afiliado, tendrán derecho al reconocimiento de bono pensional, calculado en la forma como lo determine el gobierno nacional".*

(ii) El Decreto 2527 de 2000[22]:

> *"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 tuvieran el carácter de*

[21] Decreto 813 de 1994 (Abril 21), "Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la ley 100 de 1993"
[22] Decreto 2527 de 2000 (Diciembre 4), "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".

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."[23]

3.1.5. Sentencia de unificación del Consejo de Estado en materia de régimen de transición pensional establecido en la Ley 100 de 1993.

A través de la Sentencia de Unificación proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018, dentro del expediente con radicado bajo el N° 52001-23-33-000-2012-00143-01, con ponencia del Dr. César Palomino Cortés, luego realizar una seria de reflexiones legales y jurisprudenciales sobre el régimen de transición en materia pensional, establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, fijó las siguientes reglas jurisprudenciales:

"(…) 92. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sienta la siguiente regla jurisprudencia: "El Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985".

[23] Decreto 1748 de 1995 (Octubre 12) "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 (agosto 4) "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."

93. Para este grupo de beneficiarios del régimen de transición y para efectos de liquidar el IBL como quedó planteado anteriormente, el Consejo de Estado fija las siguientes subreglas:

94. La primera subregla es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es: a. Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE. b. Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

95. La Sala Plena considera importante precisar que la regla establecida en esta providencia, así como la primera subregla, no cobija a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues fueron exceptuados del Sistema Integral de Seguridad Social por virtud del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y su régimen pensional está previsto en la Ley 91 de 1989. Por esta razón, estos servidores no están cobijados por el régimen de transición. (…) Así las cosas, para los docentes vinculados con posterioridad al 26 de junio de 2003, su derecho pensional se adquiere conforme al Sistema General de Pensiones, una vez cumplidos los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres (artículo 81 de la Ley 812 de 2003).

96. La segunda subregla es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

(…)

100. De conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005 por el cual se adiciona el artículo 48, para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio y las semanas de cotización. Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones.

101. A juicio de la Sala Plena, la tesis que adoptó la Sección Segunda de la Corporación, en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, según la cual el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 no señalaba en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos estaban simplemente enunciados y no impedían la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicio, va en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social. La inclusión de todos los factores devengados por el servidor durante el último año de servicios fue una tesis que adoptó la Sección Segunda a partir del sentido y alcance de las expresiones "salario" y "factor salarial", bajo el entendido que "constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios" con fundamento, además, en los

principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad; sin embargo, para esta Sala, dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración enlistó los factores que conforman la base de liquidación pensional y a ellos es que se debe limitar dicha base.

102. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo considera que el tomar en cuenta solo los factores sobre los que se han efectuado los aportes, no afecta las finanzas del sistema ni pone en riesgo la garantía del derecho irrenunciable a la pensión del resto de habitantes del territorio colombiano, cuya asegurabilidad debe el Estado, en acatamiento de los principios constitucionales de universalidad y eficiencia (…)" (Subraya el Juzgado)

Pese al precedente de unificación del Consejo de Estado señalado en párrafos anteriores, para este Despacho las reglas allí esbozadas aplican a aquellos casos donde los beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 deban acogerse a las disposiciones de la Ley 33 de 1985 en materia pensional y por tanto no aplica a aquellos regímenes pensionales anteriores a la expedición de la Ley 100 de 1993 que en virtud de los principios de favorabilidad laboral y *pro homine* previstos en el artículo 53 de la Constitución Política de 1991, puedan aplicarse a personas vulnerables en razón de su edad, condiciones de salud o económica a las cuales deba garantizarse el derecho fundamental al mínimo vital, como se indicará más adelante en el presente asunto.

3.1.6. Régimen pensional establecido en la Ley 33 de 1985.

Entre las leyes que se hallaban vigentes a la fecha en que entró en vigencia el sistema integral de seguridad social de la Ley 100 de 1993 para los empleados del nivel nacional (1° de abril de 1994), encontramos el régimen pensional previsto en la **Ley 33 de 1985,** modificada por la ley 62 de 1985 que dispuso:

> *"**ARTICULO 1o.** El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio (…)".*

En relación con los factores salariales para liquidar la pensión, se tenía entonces que el artículo 3º de la Ley 33 de 1985, modificado por la Ley 62 del mismo año, indicó que las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes, inciso que permite concluir que la lista de factores salariales descrita en el inciso 2º del Artículo

1º de la mencionada Ley 62 de 1985, no es taxativa, sino simplemente enunciativa; así lo sostenía la jurisprudencia del H. Consejo de Estado:

> *"El inciso segundo del artículo 3º de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1º de la Ley 62 del mismo año, señaló los factores base de liquidación para los aportes, así: asignación básica, gastos de representación, primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.*
>
> *(…)*
>
> *Es decir que para la liquidación de la pensión serán factores los enunciados en el artículo 1º de la ley 62 de 1985* ***y todos aquellos sobres los cuales se haya efectuado aportes con destino a la entidad de previsión***. ***Así mismo, si existieran factores sobre los cuales no se aportó, la entidad podrá efectuar los respectivos descuentos.****"*[24] (Negrilla y subrayado del Despacho).

No obstante lo anterior, la liquidación de las pensiones ha sido objeto de unificación por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado y actualmente solo son aplicables las reglas indicadas en los distintos regímenes pensionales en cuanto a la edad y tiempo de servicios, no siendo así para el calculo del monto de la misma.

5. Caso concreto. Se encuentra debidamente acreditado dentro del proceso lo siguiente:

- Mediante la **Resolución GNR N° 62501 del 3 de marzo de 2015**, la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES le reconoció a la señora ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO la pensión de vejez en aplicación del régimen pensional establecido en los artículos 21 y 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003, con una tasa de reemplazo del 77,77% cuya cuantía correspondió a la suma de $2.2731.467, condicionada a que acreditara el retiro definitivo del servicio (fls. 37-42 del archivo N° 3 del expediente digital).

- Contra la decisión anterior la parte demandada ejerció los recurso de reposición y apelación, en los que solicitó la reliquidación de la pensión, conforme lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 33 de 1985 (fls. 44-47 del archivo N° 3 del expediente digital).

[24] Sentencia del 12 de abril de 2007, del H. Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. Dr. Jaime Moreno García, Exp.: 2004-3119-01, citada dentro de la Sentencia del H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "B" fechada 16 de abril de 2009, M.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, Radicación Numero: 25000-23-25-000-2005-06142-02

- El recurso de reposición fue resuelto por COLPENSIONES mediante la Resolución N° GNR 257766 del 25 de agosto de 2015, en la cual le manifestó que conforme a la Ley 1151 de 2007, el estudio de su pensión se encuentra en cabeza de CAJANAL hoy UGPP y no de COLPENSIONES, razón por la cual la requirió para que autorizara la revocatoria de la Resolución N° 62501 del 3 de marzo de 2015 (fls. 48-50 del archivo N° 3 del expediente digital).

- La parte demandada, a través de apoderado, indicó que no concedía su autorización para revocar el acto administrativo mediante el cual le fue reconocido la pensión de vejez, por considerar que COLPENSIONES es la entidad que debe realizar el reconocimiento y pago de la prestación (fls. 51-58 del archivo N° 3 del expediente digital).

- La parte demandada, hasta el momento en que le fue reconocida la pensión de vejez, acreditó haber laborado para el **Distrito Capital de Bogotá** desde el **20 de noviembre de 1981** hasta el **15 de junio de 1982**, como se extrae de la **Resolución N° GNR 62501 del 3 de marzo de 2015** visible a folios 44-49 del archivo N° 1 del expediente digital; posteriormente ingresó al servicio de la **Secretaría de Educación de Cundinamarca** entre el **17 de junio de 1982** hasta el **9 de julio de 1992,** conforme se extrae de la certificación expedida el **22 de enero de 2013** por la **Dirección de Gestión Humana del Departamento de Cundinamarca** y el certificado de Información Laboral expedido el **22 de enero de 2013** por el **Departamento de Cundinamarca** (fl. 93 del archivo N° 3 y fl. 14 del archivo N° 1 del expediente digital). En las certificaciones anteriores se observa que mientras la demandada estuvo vinculada al Distrito Capital de Bogotá D.C. las cotizaciones a pensión se realizaron a la **Caja de Previsión Social de Cundinamarca – CAPRECUNDI**.

  Posteriormente, ingresó al servicio de la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN** en calidad de empleada pública desde el **10 de julio de 1992** hasta el **31 de enero de 2015**, conforme se verifica en el contenido de la Resolución N° GNR 62501 del 3 de marzo de 2015 expedida por Colpensiones visible a folios 44-49 del archivo N° 1 del expediente digital. Asimismo, del certificado de información laboral expedido el 16 de julio de 2014 por la DIAN que obra a folio 12 del archivo N° 1 del expediente digital, se observa que en el periodo comprendido entre el **10 de julio de 1992** hasta el **30 de junio de 2009**, las cotizaciones a pensión fueron realizadas a CAJANAL.

Finalmente, de los comprobantes de nómina expedidos por la DIAN correspondientes a la señora Beltrán Garavito de enero a diciembre de 2014 y de enero a marzo de 2015, se extrae que durante ese periodo las cotizaciones a pensión fueron realizadas a COLPENSIONES (fls. 69-85 del archivo N° 1 del expediente digital).

- La señora **ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO** nació el **23 de abril de 1953**, como se extrae de la fotocopia de su cedula de ciudadanía que reposa en el folio 11 del archivo N° 1 del expediente digital. De lo anterior se extra que al **1° de abril de 1994**, fecha en que entró en vigencia la Ley 100 de 1993 para los empleados del nivel nacional, la actora contaba con más de 35 años de edad (40 años, 11 meses y 8 días de edad).

- De las certificaciones relacionadas en el punto anterior, se extrae que la señora Beltrán Garavito laboró al servicio del Estado en calidad de empleada pública, hasta el momento en que le fue reconocida la pensión de vejez, desde el **20 de noviembre de 1981** hasta el **31 de enero de 2015**, es decir, por **33 años, 2 meses** y **11 días** de servicios.

  Lo anterior significa que al **1° de abril de 1994**, fecha en que entró en vigencia la Ley 100 de 1993 para los empleados del nivel nacional, la actora contaba con 12 años, 4 meses y 11 días de servicio al Estado.

- Conforme el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, la parte demandada adquirió el status de pensionada el **23 de abril de 2008**, fecha en que cumplió los 55 años de edad, por cuanto los 20 años de servicios ya los había acreditado desde el **20 de noviembre de 2001**.

- Certificación expedida el 25 de noviembre de 2016 por COLPENSIONES en la que consta que la señora Beltrán Garavito fue afiliada al Instituto de Seguros Sociales a partir del **1° de julio de 2009** como cotizante y que procedía del fondo de pensiones administrado por CAJANAL en virtud del Decreto 2196 (fl. 115 del archivo N° 3 del expediente digital).

- Se tienen en cuenta las demás pruebas aportadas por las partes.

Teniendo en cuenta las pruebas aportadas por las partes, el Despacho pasa a pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, conforme las siguientes consideraciones:

Conforme las pruebas obrantes en el plenario se concluyen que le asiste razón a la entidad demandante en cuanto a que el reconocimiento de la pensión de vejez de la parte demandada corresponde a la UGPP, quien es la entidad competente para resolver la mentada solicitud.

En efecto, está demostrado que la señora Beltrán Garavito nació el 23 de abril de 1953 y que al momento en que le fue reconocida la pensión de vejez había laborado en distintas entidades del Estado (Distrito Capital de Bogotá, Secretaría de Educación de Cundinamarca y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN) desde el 20 de noviembre de 1981 hasta el 31 de enero de 2015. Por lo tanto, al momento de la entrada en vigencia del sistema general de pensiones[25], contaba con más de 35 años de edad (tenia 40 años, 11 meses y 8 días de edad), lo cual la hace destinataria del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Sobre el particular, tenemos que el Consejo de Estado[26] en sentencia de unificación de jurisprudencia sobre la interpretación del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, indicó:

> *"(…) 55. El régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 se creó para proteger las expectativas legítimas que tenían los trabajadores afiliados al régimen de prima media con prestación definida a la fecha de su entrada en vigencia y que estuvieran próximos a pensionarse. Este grupo está conformado por "los servidores del Estado (empleados y funcionarios públicos, así como trabajadores oficiales) de ambos sexos, que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993,* ***contaran con 35 años de edad o más si son mujeres,*** *o con 40 si son hombres, o 15 años o más de servicios cotizados"[16]****. Es decir, basta con reunir cualquiera de los anteriores requisitos para tener el derecho adquirido al régimen de transición[17]*** *(…)"* (Destaca el Juzgado).

Además, para el 25 de julio de 2005, fecha en que entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2005, la demandante acumulaba más de 750 semanas de cotización

[25] Decreto 691 de 1994 (marzo 29), "Por el cual se incorporan los servidores públicos al sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones". Artículo 2º. "Vigencia del sistema general de pensiones para los servidores públicos. El sistema general de pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, comenzará a regir para los servidores públicos del orden nacional incorporados mediante el artículo 1º de este decreto, el 1º de abril de 1994. / El sistema general de pensiones para los servidores públicos departamentales, municipales y distritales, y de sus entidades descentralizadas, entrará a regir a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha en que así lo determine el respectivo gobernador o alcalde. (…)."
[26] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de agosto de 2018, C.P. Dr. César Palomino Cortés, Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01.

o más de 14.4 años de servicio, como lo exige el *Parágrafo transitorio 4°* del citado acto legislativo para continuar sujeto al régimen de transición de la ley 100 de 1993 (acumulaba más de 23 años de servicio oficial).

De acuerdo con lo anterior, se concluye que a la actora **no la cobija entonces ni el régimen general de seguridad social de la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 1158 de 1994**, como lo indica la entidad demandante en su escrito de demanda, por cuanto el *régimen de transición* del artículo 36 de la citada ley, excluyó de su aplicación a las mujeres que a la entrada en vigencia de la norma tuvieran más de 35 años de edad o más de 15 años de servicios, condiciones que la señora Beltrán Garavito acreditó ampliamente.

Ahora bien, entre las leyes que se hallaban vigentes a la fecha en que entró a operar el sistema integral de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993 para los empleados del nivel nacional (1° de abril de 1994), encontramos el régimen pensional previsto en la **Ley 33 de 1985,** modificada por la ley 62 de 1985, que dispuso:

> *"**ARTICULO 10**. El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio (...)"* (Negrillas fuera de texto original)

En providencia de la Sala Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 21 de abril de 2016[27], se indicó que a la luz de la Constitución Política[28] y el precedente jurisprudencial[29], el estatus de pensionado se adquiere en el momento en que se cumplen todos los requisitos para acceder al derecho a la pensión, es decir, cuando se alcanza la edad y tiempo de servicio señalados por la ley. En el asunto bajo estudio la demandada lo adquirió el **23 de abril de 2008** cuando cumplió los 55 años de edad, momento para el cual, según las pruebas recaudadas, se encontraba afiliada para efectos pensionales a CAJANAL.

[27] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, providencia del 21 de abril de 2016, radicado N° 11001-03-06-000-2016-00035-00 (C), C.P. Germán Alberto Bula Escobar.
[28] Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones". Constitución Política, artículo 48, adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005.
[29] "Así la adquisición del estatus de pensionado acontece con la concurrencia de los dos requisitos señalados por la norma precitada, relativos al tiempo de servicios y a la edad. De modo que siendo claro en qué momento se adquiere el derecho pensional, observa la Sala que el actor lo confunde con la obligación de pago de las mesadas pensionales, en cuanto no distingue que la causación del derecho pensional y su disfrute, son conceptos diferentes que fácticamente pueden o no coincidir en el tiempo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la determinación de la fecha en la que se causó la pensión de la referida demandada, así como también de la entidad a la cual se encontraba cotizando en aquel momento es alta relevancia para resolver la presente controversia.

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado frente a la competencia de la UGPP y COLPENSIONES para el reconocimiento de una pensión de vejez indicó[30]:

> *"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 1 de julio de 2009****, mientras que el ISS (Colpensiones) es competente para resolver las solicitudes de personas que adquieran el estatus de pensionado con posterioridad a esa fecha.*
>
> *Esa regla de competencia que ahora se reitera, ha sido advertida en diversas oportunidades por esta Sala, en las cuales se ha insistido a las mismas entidades involucradas en este asunto, que con base en el Decreto 2196 de 2009 (i) Cajanal EICE hoy UGPP- debe pensionar a los afiliados que hayan cumplido requisitos pensionales antes de la fecha de traslado masivo de afiliados al ISS y (ii) el ISS - hoy Colpensiones- debe pensionar a antiguos afiliados de Cajanal que hayan cumplido tales requisitos después del referido traslado.*
>
> *Partiendo de las anteriores premisas, es preciso tener presente que lo determinarte en las referidas reglas de competencia del Decreto 2196 de 2009, es la fecha en la que la que la solicitante cumple con el lleno de los requisitos para pensionarse. Si esa circunstancia ocurre antes del 1 de julio de 2009 el asunto habrá de tramitarse por la UGPP, de lo contrario corresponderá a COLPENSIONES".* (Destaca el Juzgado)

Así las cosas, al haber cumplido la señora Beltrán Garavito la totalidad de los requisitos para pensionarse el **23 de abril de 2008** cuando se encontraba vinculada a CAJANAL, correspondía a la UGPP la competencia para conceder su derecho pensional y no a COLPENSIONES, por cuanto solo fue trasladada al I.S.S. a partir del 1° de julio 2009, como se dijo en el acápite de pruebas de esta sentencia, momento en el cual ya había acreditado los requisitos de pensión estando vinculada a la extinta CAJANAL.

No obstante lo expuesto, advierte el despacho que no es posible que la UGPP otorgue la pensión a la señora Beltrán Garavito por encontrarse vigente un acto administrativo proferido por COLPENSIONES en el que se confirió dicho derecho,

[30] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 10 de agosto de 2015, Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00055-00(C). 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).

es decir, la **Resolución N° GNR N° 62501 del 3 de marzo de 2015**, por lo que surge el interrogante de cómo proceder de tal manera que se protejan y materialicen los derechos de la demandada habida cuenta que le asiste el derecho a la mentada prestación.

Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al resolver un conflicto de competencias administrativas en similares circunstancias al que aquí se plantea entre la UGPP y COLPENSIONES, en providencia del 21 de abril de 2016[31], citó un precedente de la misma Corporación sobre esa situación específica, en la siguiente forma:

> *"En aquella oportunidad se trató de una controversia entre la UGPP y el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP en el que se debía determinar la autoridad competente para resolver una solicitud de reliquidación de pensión.*
>
> *Quien inicialmente había concedido la pensión (FONCEP) se negó a reliquidarla en consideración a que el solicitante no le informó, al momento de la solicitud, la existencia de un tiempo de servicio posterior, así como tampoco de una última vinculación a CAJANAL en carácter de afiliado al sistema pensional. La entidad consideró que estas circunstancias modificaban su competencia y en consecuencia, quien debería haber reconocido la pensión en su momento y asumir su pago debía ser la UGPP.*
>
> *Por su parte, esta última entidad rechazó su competencia bajo el argumento de que existía un acto administrativo vigente que ya reconocía la pensión al solicitante.*
>
> ***Como solución a la controversia suscitada, la Sala ordenó a la UGPP conocer la solicitud de reliquidación de la pensión de jubilación que había otorgado el FONCEP, estudiar la historia laboral del solicitante, y finalmente, decidir si se cumplían los requisitos para acceder a la pensión. En caso de que esto último fuera procedente, el otorgamiento de esta quedaba condicionado a que el solicitante diera de forma inmediata su consentimiento para que el FONCEP revocara directamente el acto administrativo en el que había reconocido el derecho pensional****.*
>
> *De esta suerte, indicó la Sala:*
>
> > *"[S]e desbloquea el impasse legal de competencia entre las dos entidades públicas y se entra a resolver de fondo, por parte de la UGPP, la petición (…) de reliquidar su pensión con el tiempo laborado en la Procuraduría, respetando su derecho sustancial a la pensión que le corresponde legalmente, el cual constituye un derecho adquirido y es además, irrenunciable.*

[31] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, providencia del 21 de abril de 2016, radicado N° 11001-03-06-000-2016-00035-00 (C), C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

> *Los diferentes regímenes pensionales y las diversas autoridades competentes, que muestran un régimen legal disperso y falto de unificación, no pueden dar lugar a dejar sin efecto los derechos del peticionario para que se resuelva de fondo su solicitud y a olvidar la prevalencia del derecho sustancial.*
>
> *Además, no cabe duda que la entidad competente para resolver la petición es la UGPP, atendiendo el contenido de la solicitud. Un momento y circunstancia distinta y posterior es si los presupuestos de hecho le permiten conceder el derecho, o si cumpliendo los requisitos, debe removerse un obstáculo legal vigente, como puede ser un acto administrativo de otorgamiento de pensión en el cual el peticionario considere su renuncia, ante un eventual mejor derecho, dado el mayor tiempo laborado y no contabilizado.*
>
> *(…)*
>
> *No obstante, el señor (…) tendrá la opción de comparar las dos liquidaciones de su pensión y escoger la más favorable, de acuerdo con el principio de favorabilidad laboral establecido por el artículo 53 de la Constitución Política.*
>
> *Si se decide por la pensión liquidada por la UGPP, para que esta sea efectiva y si cumple los requisitos, debería dar su consentimiento para la revocatoria directa de la Resolución No. 1194 del 22 de mayo de 2012 del FONCEP. Si no lo expresa, seguirá con la pensión de jubilación otorgada por esta última Resolución".* (Negrillas y subrayas del Juzgado)

En conclusión y atendiendo el precedente citado, la UGPP es la entidad competente para conocer del reconocimiento y pago de la pensión de vejez de la señora Esperanza Beltrán Garavito y como consecuencia de ello, estudiar la historia laboral de esta para esos efectos y como se encuentra amparada por régimen de transición de la Ley 100 de 1993 según las pruebas y análisis realizado en el acápite correspondiente, la entidad también debe decidir, si de conformidad con el régimen de transición mencionado, se cumplen los requisitos que harían procedente la concesión de la pensión, y en caso afirmativo, el otorgamiento y pago de la misma se encuentra condicionado a que la señora Beltrán Garavito una vez evalué si la prestación ofrecida por la **UGPP** le resulta más favorable que la que actualmente le paga **COLPENSIONES**, inmediatamente después de notificada la misma, debe dar su consentimiento para que la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES** dicte la revocatoria directa de la **Resolución N° GNR N° 62501 del 3 de marzo de 2015**, por medio de la cual se concedió el pago de la pensión de vejez.

Asimismo, la **UGPP** al momento de realizar el estudio de la prestación, deberá tener en cuenta lo decidido en el proceso Nº 2016-04762 que conoció la Subsección C de

la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el que la parte demandada pretendía la nulidad del mismo acto administrativo que aquí se ataca, por tener injerencia en este asunto.

En consideración a lo expuesto se declarará la nulidad de la **Resolución N° GNR 62501** del **3 de marzo de 2015**, mediante la cual la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** le reconoció la pensión de vejez a la señora **ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO**, por configurarse la falta de competencia para reconocer dicha prestación, la cual radica en la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**. Lo anterior condicionado a que la señora **ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO** en su calidad de beneficiaria de la pensión de vejez dé su consentimiento a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** para su revocatoria, teniendo en cuenta las consideraciones realizadas previamente.

A título de restablecimiento del derecho se ordenará a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP** que dentro del término de los cuatro (04) meses siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia, estudie la historia laboral de la señora **ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO** y que tenga en cuenta que esta se encuentra amparada por el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 y como consecuencia de ello, expida el acto administrativo en el que decida, si de conformidad con el régimen de transición mencionado, se cumplen los requisitos que hagan procedente la concesión y pago de la pensión de vejez, y en caso afirmativo, el otorgamiento y pago de la misma se encuentra condicionado a que la beneficiaria, una vez evalué si la prestación ofrecida por la **UGPP** le resulta más favorable que la que actualmente le paga **COLPENSIONES**, inmediatamente después de notificada la misma, dé su consentimiento a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** para que dicte la revocatoria directa de la **Resolución N° GNR N° 62501 del 3 de marzo de 2015**.

Finalmente, advierte el juzgado que **COLPENSIONES** debe continuar pagando lo correspondiente a la mesada pensional de la demandada mientras se surten los trámites pertinentes en la **UGPP**, a cuyo efecto señala el despacho que **COLPENSIONES** debe brindar su colaboración y apoyo a la **UGPP**, mediante el suministro oportuno de la información y documentación que esta requiera, para el

estudio y tramitación de la mencionada prestación, de manera que se cumplan adecuadamente los principios de colaboración armónica, coordinación y eficacia entre las entidades del Estado.

De modo que realizando una interpretación sistemática y finalista de las normas y principios aplicables y teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial y los supuestos fácticos de la demanda, el Despacho arriba a la convicción de que las pretensiones de la demanda deben prosperar en la forma indicada, pues la parte demandante a través de las pruebas logró demostrar el cargo formulado de violación de la constitución y la ley en cuanto que el mencionado acto fue expedido con desconocimiento de las normas superiores invocadas, desvirtuando así la presunción de legalidad que lo amparaba.

6. De las costas. Siguiendo en este punto la sentencia de la sección segunda del 18 de julio de 2018[32], tenemos que:

> *"**a)** El legislador introdujo un cambio sustancial respecto a la condena en costas, al pasar de un criterio "subjetivo" –CCA- a un "objetivo valorativo" – CPACA-*
>
> ***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 en el 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 la parte vencida sea 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 estas.*
>
> ***f)** La liquidación de las costas (incluidas agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.*
>
> ***g)** Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia."*

[32] Consejo de estado, Sección segunda, Subsección A, sentencia del 18 de julio de 2018, C.P. William Hernández Gómez; Rad: 68001-23-33-000-2013-00698-01 (3300-14)

En consecuencia y de conformidad con lo expresado por la jurisprudencia transcrita, encuentra este Despacho que no se observó ninguna actitud temeraria por parte del extremo pasivo. Por ello y en razón a las actuaciones realizadas en esta instancia y en aplicación del criterio valorativo ya enunciado, se abstendrá de condenar en costas a la parte demandada conforme las previsiones del artículo 365 del C.G.P.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. – SECCIÓN SEGUNDA -**, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: Declarar **NULA** la **Resolución N° GNR 62501** del **3 de marzo de 2015**, mediante la cual la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** le reconoció la pensión de vejez a la señora **ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO**, por configurarse la falta de competencia de la mencionada entidad para reconocer dicha prestación. La anterior declaratoria de nulidad está condicionada a que la señora **ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO**, en su calidad de beneficiaria de la pensión de vejez, dé su consentimiento a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** para su revocatoria, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se **ORDENA** a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP** que dentro del término de los cuatro (04) meses siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia, estudie la historia laboral de la señora **ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO**, identificada con C.C. Nº 51.597.644, y que tenga en cuenta que esta se encuentra amparada por el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 y como consecuencia de ello, expida el acto administrativo en el que decida, si de conformidad con el régimen de transición mencionado, se cumplen los requisitos que hagan procedente la concesión y pago de la pensión de vejez, y en caso afirmativo, la inclusión en nómina y pago de la misma se encuentran condicionados a que la beneficiaria, una vez evalué si la prestación ofrecida por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP** le resulta más favorable que la que actualmente

le paga **COLPENSIONES**, inmediatamente después de notificada la misma, dé su consentimiento a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** para que dicte la revocatoria directa de la **Resolución N° GNR N° 62501 del 3 de marzo de 2015**.

La **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES** debe continuar efectuando el pago de la mesada pensional de la señora **ESPERANZA BELTRÁN GARAVITO** mientras se surten los trámites pertinentes en la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, para lo cual la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES** debe brindar su colaboración y apoyo a la **UGPP**, mediante el suministro oportuno de la información y documentación que esta requiera, para el estudio y tramitación de la mencionada prestación. Asimismo, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP** al momento de realizar el estudio de la prestación, deberá tener en cuenta lo decidido en el proceso N° 2016-04762 que conoció la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el que la parte demandada pretendía la nulidad del mismo acto administrativo que aquí se ataca, por tener injerencia en este asunto.

TERCERO: Se niegan las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

CUARTO*:* No se condena en costas ni agencias en derecho a la parte demandada, por las razones expuestas en esta providencia.

QUINTO: La entidad condenada dará cumplimiento al presente fallo, dentro de los términos previstos en el artículo 192 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, sin necesidad de mandato judicial.

SEXTO: En firme esta Sentencia, por la Secretaría del Juzgado **COMUNÍQUESE** a la entidad condenada, con copia íntegra de la misma para su ejecución y cumplimiento (Artículos 192 y 203 incisos finales, de la Ley 1437 de 2011). Igualmente expídase a la parte demandante copia íntegra y autentica de la misma, que preste merito ejecutivo, en los términos del numeral 2 del artículo 114 del C.G.P. Lo anterior a costa de la parte demandante.

SÉPTIMO: Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría del Juzgado devuélvase a la interesada el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, excepto los causados y hecha la liquidación del proceso y las anotaciones de ley, **ARCHÍVESE** el expediente.

OCTAVO: NOTIFÍQUESE esta providencia a los correos electrónicos edgarpinerosrubio2002@yahoo.es; yrivera.tcabogados@gmail.com; notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co; paniaguabogota2@gmail.com y notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

BLANCA LILIANA POVEDA CABEZAS
JUEZ

Hjdg

Firmado Por:
Blanca Liliana Poveda Cabezas
Juez
Juzgado Administrativo
016
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **2ee1df5fe5d8671c3350ade3110b82cc1b66c3ccfc88b92fa97b20c31dc4c9e4**
Documento generado en 19/10/2022 10:05:36 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica