



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

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 44001234000020210009301 (4380-2023)
Demandante: Alberto Racini Yepes
Demandado: Colpensiones

Tema: Reconocimiento pensional. Obligaciones de pago y cobro de aportes pensionales – consecuencias de su incumplimiento no pueden ser trasladadas a los afiliados. **CONFIRMA SENTENCIA.**

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el quince (15) de marzo de dos mil veintitrés (2023) por el Tribunal Administrativo de la Guajira, que accedió parcialmente a las pretensiones.

ANTECEDENTES

1. El señor Alberto Racini Yepes, instauró demanda en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), con el fin de que se acceda a las siguientes:

PRETENSIONES

2. Que se declare la nulidad de la Resolución SUB-211773 del 2 de octubre de 2020 por medio de la cual se le negó el derecho a la pensión de vejez.
3. Que se declare que al actor le asiste el derecho a que Colpensiones realice la corrección y actualización de su historia laboral y que luego de ello, se tenga en cuenta el número de semanas cotizadas relacionadas en el reporte de semanas en pensiones correspondientes a 1302,86.
4. A título de restablecimiento del derecho, se le ordene reconocer y pagar la pensión



Radicado: 44001234000020210009301 (4380-2023)

de vejez desde el 12 de noviembre de 2019, fecha a partir de la cual presentó su reclamación, con el retroactivo pensional y los intereses moratorios.

HECHOS

5. La demanda se fundamentó en los hechos que se resumen de la siguiente manera:
6. Que solicitó el reconocimiento de la pensión de vejez en noviembre de 2019, por acreditar la edad de 62 años y más de 1.300 semanas cotizadas según reporte de Colpensiones, petición que fue negada mediante las Resoluciones SUB-91429 de 2020 y SUB-211773 de 2020, porque según Colpensiones no acreditó 1300 semanas cotizadas, sino 1298 y por considerar existía falta de competencia por la supuesta nulidad del traslado del RAIS al RPM en 2008.
7. Que el 8 de abril de 2021 el actor agotó el requisito de conciliación ante Procuraduría y en dicha diligencia Colpensiones a través de su comité de conciliación judicial certificó que solo acreditaba 1247,14 semanas y que además varios ciclos de cotización se encontraban en mora por parte de su empleador (1994/11 a 1995/03).
8. Que el actor es una persona adulta mayor, quien padece de quebrantos de salud a nivel cardiaco e hipertensión arterial y para el momento de presentación de la demanda se encontraba con afectación de Covid 19.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

9. Considera vulnerados los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 25, 48, 53, 83 de la Constitución Política de Colombia. Artículos 3, 100 y 33 de la Ley 100 de 1993 y 138, 155, 162, 164 de la Ley 1437 de 2011.
10. Las Sentencias T-398 de 2013, T-013 de 2020, T-482 de 2012, T – 463 de 2016, T-722 de 2012, C-131 de 2004, T-295 de 1999, T – 208 de 2012, T-079 de 2016 de la Corte Constitucional.
11. También considera se vulneró el principio de la «buena fe», teniendo en cuenta que Colpensiones actuó de manera contraria, cuando desconoció el derecho pensional pese al cumplimiento de sus requisitos y desconociendo el material probatorio que demuestra que realmente le asiste.
12. «El respeto por el acto propio», puesto que, de manera previa a la solicitud del derecho pensional, Colpensiones, certificó a través del reporte de semanas de cotización que el actor contaba con 1298 semanas cotizadas. Pese a lo anterior,



Radicado: 44001234000020210009301 (4380-2023)

en la Resolución SUB-211773 del 1 de octubre de 2020 solo reconoció un total de 334 semanas cotizadas.

13. «La confianza legítima debido» a que generó en el señor Racini Yepes una expectativa de acceso al derecho pensional, con base en el tiempo laborado, en la edad y en el reporte emitido por la AFP Colpensiones, requisitos estos que cumplidos le otorgan el derecho para acceder a su pensión de vejez.

TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

14. La demanda fue admitida el 13 de diciembre de 2021¹, Colpensiones sostuvo que el demandante cumple con el requisito de la edad, pero con las semanas cotizadas, pues solo acreditó 1.298 debidamente cotizadas al sistema, requiriéndose un total de 1300 semanas para el año 2020, fecha en la cual solicitó la prestación, de conformidad con la Ley 797 de 2003. Propuso como excepciones; prescripción, buena fe e inexistencia de la obligación reclamada.
15. El 23 de agosto de 2022 se profirió auto en el que se impartió el trámite para proferir sentencia anticipada.

SENTENCIA OBJETO DE IMPUGNACIÓN

16. El Tribunal Administrativo de Guajira accedió parcialmente a las pretensiones.²
17. Ordenó a Colpensiones i) reconocer al actor las semanas que no fueron declaradas y/o canceladas por el empleador y realizar la respectiva corrección y actualización de la historia laboral. ii) reconocer y pagar la pensión de vejez de acuerdo con las normas aplicables a partir de la fecha de consolidación del estatus pensional³, el retroactivo pensional iii) efectuar los descuentos al trabajador en el porcentaje que corresponda a las semanas que no fueron declaradas y/o canceladas por el empleador iv) las demás pretensiones fueron negadas.
18. Como cuestión previa, precisó que pese a que solo se solicitó la nulidad del acto que resolvió el recurso de reposición, en aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial tuvo también como demandando el acto inicial que negó el derecho pensional.
19. De igual modo advirtió que, aunque el actor no agotó el recurso de apelación, no

¹ Índice 00005 de Samai otras corporaciones.

² Índice 00024 Samai de esta corporación.

³ Cuando cumplió los requisitos de 62 años y 1300 semanas cotizadas – el 25 de septiembre de 2019 según el último reporte de Colpensiones.



Radicado: 44001234000020210009301 (4380-2023)

procedía la excepción por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad, teniendo en cuenta que la jurisprudencia flexibiliza dicha exigencia cuando se trata de personas de la tercera edad que reclaman derechos prestacionales.

20. Desestimó la necesidad de vincular al proceso a la AFP Porvenir, al carecer de interés jurídico en el resultado, teniendo en cuenta que la afiliación del actor en dicho fondo se encuentra en estado “no vigente”.
21. Respecto al derecho pretendido, manifestó que del análisis de las pruebas allegadas se tiene que el actor acredita 62 años y cuenta con un total de 1.307.15 semanas, sumando las cotizadas y las reportadas en tiempo público.⁴
22. Que, si bien existen ciclos de noviembre de 1994 a marzo de 1995, en los cuales la fiscalía general de la Nación, en su calidad de empleador incurrió en mora, tal situación no debe ser una limitante en su reconocimiento pensional. Contrario a ello, correspondía a la administradora de pensiones adelantar las gestiones pertinentes para obtener el pago de esos aportes.

RECURSO DE APELACIÓN

23. La demandada interpuso recurso de apelación⁵ en el que insistió en que el actor únicamente acreditó el requisito de la edad de 62 años, pero no el de las 1300 semanas de cotización establecidas en la ley 797 de 2003 puesto que cuenta con solo 1298.
24. En lo concerniente a los periodos que se encuentran en mora por existir supuesta negligencia en el pago de aportes o cotizaciones al sistema por parte de los empleadores, considera que no resulta procedente contabilizarlos para el reconocimiento de la pensión de vejez, debido a que solo se reconocen prestaciones económicas en el sistema pensional, con fundamento en los aportes reales y efectivamente cotizados.
25. Sumado a lo anterior, concluyó que Colpensiones no puede asumir la responsabilidad de los empleadores por el incumplimiento en el pago de los aportes al sistema de seguridad social en materia de pensiones, pues, en los términos del artículo 38 del Decreto No 3041 de 1966 y el artículo 22 de la Ley 100 de 1993, es esa su obligación.

TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

⁴ De acuerdo con el reporte de semanas cotizadas en pensión expedido por Colpensiones el 18 de noviembre de 2019.

⁵ Índice 00004 de Samai de esta corporación.



Radicado: 44001234000020210009301 (4380-2023)

26. El 26 de octubre de 2023 se admitió el recurso de apelación.⁶
27. La **parte actora**⁷ al pronunciarse sobre los argumentos del recurso interpuesto, manifestó que del mismo se desprende un reconocimiento implícito del derecho pensional, puesto que Colpensiones aceptó que el actor cumple con el requisito de la edad y que, para el año 2020, acreditaba 1.298 semanas cotizadas, es decir, solo dos semanas menos que las 1.300 exigidas.
28. Que desde el año 2020 Colpensiones contaba con elementos suficientes para reconocer la pensión, sin necesidad de prolongar el litigio. Que la interposición del recurso de apelación constituye una conducta dilatoria, carente de justificación jurídica, que ha generado retraso injustificado en el reconocimiento del derecho pensional, desgaste del aparato judicial y un claro desconocimiento de los aportes efectuados por el demandante al igual de su condición de salud, alegada durante el proceso.
29. El señor **agente del Ministerio Público** emitió concepto⁸ en el que solicitó se confirme la sentencia de primera instancia. Manifestó que el accionante tiene derecho al reconocimiento y pago de una pensión de vejez, conforme a la Ley 100 de 1993 y demás normas concordantes tales como la Ley 1223 de 2008 por ser integrante del CTI cumpliendo funciones de policía judicial.
30. Que la jurisprudencia tanto de la Corte constitucional como de esta corporación han protegido los derechos fundamentales de los trabajadores cuando se ha dificultado el acceso de éstos a la pensión de vejez debido a la falta de pago o mora del empleador de los aportes, sin que dicha responsabilidad pueda ser trasladada en perjuicio del trabajador.
31. Se decidirá previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

32. Corresponde a la Subsección determinar si el demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de vejez, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 797 de 2003, o si, por el contrario, dicho derecho debe ser negado, en razón a que la mora de su empleador en el pago de los aportes

⁶ Índice 0004 Samai de esta corporación.

⁷ Índice 00036 de Samai otras corporaciones.

⁸ Índice 00009 Samai de esta corporación.



Radicado: 44001234000020210009301 (4380-2023)

pensionales impide tener por acreditado el requisito mínimo de 1.300 semanas de cotización.

33. Para efectos de dar solución se tendrá en cuenta el siguiente marco normativo.

Pensión de vejez conforme a la Ley 797 de 2003.

El artículo 33 de la Ley 797 de 2003, establece los requisitos para obtener la pensión de vejez:

*«1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre.
A partir del 1° de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.
Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo.
A partir del 1° de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1° de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015».*

34. El ordenamiento jurídico colombiano ha reconocido de manera expresa la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los trabajadores al arribar a la etapa de la vejez, particularmente cuando no cuentan con la debida acreditación de los aportes al sistema pensional por causa del incumplimiento de sus empleadores.

35. En atención a dicha realidad, el legislador estableció una obligación legal expresa a cargo de los empleadores, consistente en efectuar oportunamente el pago de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, conforme lo dispone el artículo 22 de la Ley 100 de 1993, y en ese sentido, determina que:

«el empleador será responsable del pago de su aporte y del aporte de los trabajadores a su servicio. Para tal efecto, descontará del salario de cada afiliado, al momento de su pago, el monto de las cotizaciones obligatorias y el de las voluntarias que expresamente haya autorizado por escrito el afiliado, y trasladará estas sumas a la entidad elegida por el trabajador, junto con las correspondientes a su aporte, dentro de los plazos que para el efecto determine el Gobierno. El empleador responderá por la totalidad del aporte aun en el evento de que no hubiere efectuado el descuento al trabajador».

36. A su vez, el artículo 24 ibid., consagra que corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para tal efecto, la liquidación



Radicado: 44001234000020210009301 (4380-2023)

mediante la cual la administradora determine el valor adeudado prestará mérito ejecutivo.

37. La jurisprudencia constitucional⁹ ha establecido reglas respecto del allanamiento a la mora y la exigibilidad a Colpensiones de incluir esos períodos en mora en la historia laboral del trabajador, al momento de constatar el cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión de vejez las cuales son las siguientes:

Cuando el empleador incumple la obligación de cotizar al sistema pensional al cual se encuentra afiliado su trabajador, la administradora de pensiones debe adelantar el respectivo cobro, por contar con las herramientas legales para ello.

Cuando la administradora de pensiones no adelanta el cobro para la cancelación de esos aportes que adeuda el empleador, y acepta el pago extemporáneo, este se toma como efectivo y se traduce en tiempo de cotización. Se entiende que se allanó a la mora.

Cuando la mora del empleador puede afectar el derecho al reconocimiento pensional de un trabajador y la administradora de pensiones no ha realizado el cobro, no es admisible que la entidad deje de contabilizar períodos de mora al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos de la pensión de vejez.

Al empleador le corresponde asumir las obligaciones del reconocimiento de la pensión de jubilación, hasta la afiliación de los trabajadores a la Caja de previsión o al ISS, según el artículo 259 del Decreto Ley 2663 de 1950.

Las administradoras de pensiones son responsables de la custodia de la historia laboral de los afiliados para el reconocimiento de la prestación. Esa información debe estar actualizada y debe ser cierta y completa. La entidad debe registrar la mora en el pago de los aportes en la historia laboral del trabajador. Esto se puede generar cuando: (i) existe un vínculo laboral y el empleador no realiza las cotizaciones a pensión, del empleador y; (ii) cuando pese a haber cesado la relación laboral, el empleador no reporta la novedad de retiro a la AFP¹⁰.

No es aceptable “la práctica reprochable de suprimir de la historia laboral, las semanas en las que se presentara mora patronal”¹¹. Los errores o faltas administrativas, o el incumplimiento de obligaciones que no provienen del usuario, no pueden traducirse en barreras de acceso a la pensión de vejez. La Corte ha considerado inviable que la AFP invoque en su favor, el descuido de realizar cobrar las cotizaciones al componente de pensión de los afiliados.

Las consecuencias de la mora en las cotizaciones a pensiones, de parte del empleador, no son aplicables a la hipótesis de falta de afiliación¹². (Negrillas de la Sala).

⁹ Sentencia Tutela 043/25,

¹⁰ Corte Constitucional., sentencia T-315 de 2018.

¹¹ Sentencia T-379 de 2017.

¹² Porque no existió traslado del riesgo pensional y en ese sentido, no surgió el deber de cobro de parte de la administradora o fondo de pensiones.



Radicado: 44001234000020210009301 (4380-2023)

38. De acuerdo con estas reglas, las dificultades administrativas y de cobro que se presenten entre el empleador y la Administradora de Pensiones, no pueden constituirse en barreras de acceso para el reconocimiento de las pensiones.
39. En esa medida, la jurisprudencia constitucional ha rechazado la negativa del reconocimiento pensional de trabajadores que han llegado a la edad en que se les dificulta obtener sustento económico, por presuntas inconsistencias en la historia laboral producto de incumplimiento por parte de sus empleadores. Dejando claro que tales inconsistencias deben ser asumidas por la entidad a quien le corresponde ejercer las labores encaminadas al cobro de los aportes adeudados.

Resolución al caso concreto

40. En el presente asunto nos encontramos ante el reclamo de una pensión de vejez en favor de un empleado público que al momento de su petición contaba con 64 años y en la actualidad 71. Está acreditado según certificación aportada en los antecedentes administrativos que laboró en la fiscalía general de la Nación desde el 7 de julio de 1994 hasta el 26 de noviembre de 2020¹³ periodos que proyectados a semanas arrojan un total:

Periodo de cotización	Fecha inicial	Fecha final	Días calendario	Semanas cotizadas
Primer periodo	7 de julio de 1994	1 de agosto de 1999	1.852	264,57
Segundo periodo	2 de agosto de 1999	30 de diciembre de 2013	5.265	752,14
Tercer periodo	1 de enero de 2014	26 de noviembre de 2020	2.522	360,29
TOTAL			9.639	1377,00

41. También está acreditado que Colpensiones a través de la Resolución SUB-91429 de 14 de abril de 2020 le negó el derecho a su pensión de vejez por considerar acreditaba solo 1298 semanas de las 1300. Que, en todo caso, dicha entidad reconoció que el actor laboró en calidad de empleado público al servicio de la fiscalía general de la Nación y que durante los periodos 1994/11 a 1995/03 existe mora patronal en los aportes de seguridad social destinados a su pensión. Finalmente, que ese incumplimiento por parte del empleador es la causa por la cual

¹³ Índice de Samai # 00002 de otras corporaciones, se observa el certificado allegado a folios 43-45 Cuaderno de primera instancia.



Radicado: 44001234000020210009301 (4380-2023)

le fue negado el reconocimiento pensional.

42. Partiendo del contexto particular en el que se ubica el actor, su caso debe ser abordado desde un enfoque constitucional por tratarse de una persona considerada adulto mayor conforme al artículo 3 de la Ley 1251 de 2008¹⁴, lo que quiere decir que la negativa de Colpensiones frente a su derecho pensional por supuestamente no contar con dos semanas de cotización, resulta violatorio no solo de las normas invocadas en su demanda sino que además transgrede los derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social, vida digna y protección especial teniendo en cuenta su edad y condición de salud lo anterior, por cuanto, de la revisión de las pruebas allegadas, no hay duda de que el actor al momento de reclamar su derecho pensional acreditó tanto la edad 62 años como el tiempo de servicios o su equivalente a las 1300 semanas de cotización.
43. En ese sentido, en cumplimiento del párrafo 1 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, Colpensiones debió tener en cuenta para efectos del cómputo de las semanas cotizadas, no solo aquellas que aparecían reportadas en la historia laboral, sino que, al igual debió valorar *“el tiempo de servicio como servidor público remunerado”*, certificación que fue debidamente allegada tal como consta en los antecedentes administrativos obrantes en el proceso con la cual se acredita que laboró más de 20 años al servicio del Estado.
44. Para la Subsección, la negativa del derecho desconoce los artículos 24 y 33 de la Ley 100 de 1993 y en general las reglas fijadas por la Corte Constitucional, que claramente establecen entre otras obligaciones a cargo de las AFP de i) reconocer los derechos pensionales, ii) tener para efectos del computó de las semanas, el tiempo de servicio público remunerado y a su vez, iii) adelantar las acciones de cobro en contra del empleador, puesto que el incumplimiento de obligaciones que no provienen del usuario no puede traducirse en barreras de acceso a la pensión de vejez.
45. Por las razones anotadas la Subsección comparte la decisión de primera instancia que accedió a la nulidad de los actos administrativos demandados y ordenó el reconocimiento del derecho a la pensión de vejez, por lo que se confirmará.

46. De la condena en costas en segunda instancia

47. La modificación del artículo 188 del CPACA, efectuada por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, derivó en diversos entendimientos por parte de esta corporación

¹⁴ “Adulto mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años o más.”



Radicado: 44001234000020210009301 (4380-2023)

frente a la procedencia de la condena en costas. A pesar de lo anterior, de una lectura armónica y útil de la norma se colige que la aludida reforma de ninguna manera significó un apartamiento o alteración del criterio objetivo que gobierna esta materia.

48. La pretensión del legislador, con la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021, fue instar la condena en costas cuando la demanda carezca manifiestamente de fundamento legal, respecto de asuntos donde se ventile un interés público; creando así una excepción a la regla general, según la cual no procede dicha imposición en este tipo de procesos. Ahora bien, tratándose de los demás asuntos, como es el caso de los trámites de nulidad y restablecimiento del derecho, lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA se mantiene incólume; en ese sentido la sentencia dispondrá sobre la condena en costas sobre la parte vencida en el proceso.

49. En tal virtud, la eventual condena se impondrá a la parte vencida; la liquidación y ejecución se regirá conforme al artículo 366 del CGPP teniendo en cuenta la remisión contenida en el primer inciso del artículo 188 del CPACA.

50. En consecuencia, se impondrán costas en segunda instancia a la parte demandada, por cuanto se niega en su totalidad a las peticiones del recurso de apelación interpuesto. Para el efecto, de conformidad con el artículo 366 del CGP, las agencias en derecho serán fijadas por el magistrado ponente de la primera instancia y las expensas serán liquidadas por la secretaría del Tribunal Administrativo de la Guajira.

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

FALLA:

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida el quince (15) de marzo de dos mil veintitrés (2023) por el Tribunal Administrativo de la Guajira.

Segundo. CONDENAR en costas en esta instancia a la demandada, por los motivos expuestos. Para el efecto, de conformidad con el artículo 366 del CGP, las agencias en derecho serán fijadas por el magistrado ponente de la primera instancia y las expensas serán liquidadas por la secretaría del Tribunal Administrativo de la Guajira.

Tercero. Ejecutoriada esta sentencia devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones correspondientes.



Radicado: 44001234000020210009301 (4380-2023)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LOS MAGISTRADOS,

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Firmado electrónicamente

LUIS EDUARDO MESA NIEVES

Firmado electrónicamente

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO

Firmado electrónicamente