



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

CONSEJERO PONENTE: JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones¹
Demandado: María Segunda De La Hoz de Morón
Vinculada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

Tema: Lesividad, Pensión de jubilación

Sentencia de segunda instancia

Asunto

Decide la Sala en segunda instancia los recursos de apelación presentados por Colpensiones y la Ugpp contra la sentencia del 2 de mayo de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

1. Colpensiones en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso - Administrativo² acudió a esta jurisdicción en orden a que se declarara la nulidad de la Resolución GNR 313645 del 21 de noviembre de 2013 expedida por esa entidad mediante la cual reconoció una pensión de vejez a María Segunda De La Hoz de Morón, por cuanto consideró que no era la entidad competente para efectuar ese reconocimiento.

2. A título de restablecimiento del derecho pidió i) la devolución de las sumas del

¹ En adelante Colpensiones.

² En adelante CPACA.



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

dinero pagadas por concepto de pensión de vejez y salud a la demandada, a partir del «201402»; y ii) la indexación de esos valores.

1.1.2. Fundamentos fácticos

3. La Sala sintetiza como hechos relevantes los siguientes³ :
4. María Segunda de la Hoz de Morón nació el 2 de septiembre de 1953.
5. Laboró en la gobernación del Cesar desde el 7 de abril de 1977 hasta el 31 de diciembre de 2002; y para la alcaldía de Valledupar del 1 de enero de 2003 al 12 de abril de 2012, y desde el 1 de mayo de 2012 hasta el 30 de junio de 2013.
6. Realizó cotizaciones en Cajanal hoy la Ugpp desde el 7 de abril de 1977 hasta el 30 de junio de 2009.
7. El 25 de mayo de 2012 la demandada solicitó a Colpensiones el reconocimiento y pago de una pensión de vejez.
8. Mediante la Resolución GNR 313645 del 21 de noviembre de 2013 Colpensiones reconoció una pensión de vejez a favor de María Segunda De La Hoz de Morón, la cual se incluyó en nómina en febrero de 2014 y fue pagada en marzo de ese año.
9. A través de la Resolución 188 del 23 de enero de 2014 la Secretaría de Educación de Valledupar aceptó la renuncia presentada por la demandada.
10. El 7 de septiembre de 2015 María Segunda De La Hoz de Morón solicitó la reliquidación de la pensión de vejez.
11. En respuesta a la anterior petición con Resolución GNR 347272 del 4 de noviembre de 2015 Colpensiones negó la reliquidación de la pensión y solicitó la autorización de la demandada para revocar la Resolución GNR 313645 del 21 de noviembre de 2013, toda vez que consideró que la entidad competente para reconocer y pagar la pensión de vejez era la Ugpp.
12. Contra la anterior resolución la demandada presentó recurso de apelación, el cual fue resuelto con Resolución 409340 del 16 de diciembre de 2015 en el sentido de confirmar lo decidido. Asimismo, se le solicitó el reintegro de los valores pagados por concepto de pensión de vejez correspondientes a los períodos de diciembre de 2013 a enero de 2014.
13. El 15 de enero de 2016 interpuso recurso de apelación contra la Resolución GNR 409340 del 16 de diciembre de 2015, con el fin de que se le reliquidara la pensión

³ Samai, índice 2, archivo «6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_18620242z»



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

de jubilación.

14. Con Resolución VPB 6983 del 11 de febrero de 2016, Colpensiones resolvió el recurso de apelación en el sentido de confirmar lo dispuesto en el acto administrativo GNR 347272 del 4 de noviembre de 2015.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

15. Como tales se señalaron los artículos 36 de la Ley 100 de 1993 y los decretos 813 de 1994, 2196 de 2009 y 2527 de 2000.

15.1. Consideró que se habían desconocido los decretos antes señalados porque la demandada no había cumplido con los requisitos legales para que esa entidad le reconociera la pensión de vejez, toda vez que su derecho se había estructurado cuando se encontraba afiliada a Cajanal hoy Ugpp.

15.2. La regla de competencia para efectos del reconocimiento de una pensión de las personas que estaban afiliadas a Cajanal, se determinaría por lo siguiente:

«Si el derecho a la pensión de jubilación se consolidó a 30 de junio de 2009, esto es, se acreditaron los requisitos de tiempo y edad, hasta esta fecha la competencia para reconocer la pensión la tiene Cajanal, hoy UGPP.

Si el derecho a la pensión se consolidó después del 1 de julio de 2009, se deb[í]a tener en cuenta:

Si le hacía falta al 30 de junio de 2009 la edad, la competencia ser[í]a de Colpensiones.

Si le hacía falta al 30 de junio de 2009 la edad, pero no realizó después ninguna cotización a Colpensiones, ser[í]a competente Cajanal.

Si le hacía falta al 30 de junio de 2009 la edad, realizó cotizaciones a Colpensiones, pero al momento de causación se encontraba retirado del sistema, la competencia la ten[í]a Cajanal.

Si le hacía falta al 30 de junio el tiempo y servicios, y realizó cotizaciones a Colpensiones, la competencia la ten[í]a Colpensiones.»

15.3. El marco normativo dispuesto para resolver los conflictos de competencia entre la Ugpp y Colpensiones debía ser obligatorio en su aplicación, independientemente de la norma o clase de pensión a reconocerse, comoquiera que lo que determinaba la competencia era la fecha en la cual se adquirió el derecho ante la liquidación y supresión de Cajanal, y la obligación legal de asumir el reconocimiento pensional por parte de Colpensiones, de acuerdo con el Decreto 2196 de 2009.

15.4. Para los casos en los que había que resolver las solicitudes prestacionales de los afiliados que fueron objeto de traslado forzoso a Colpensiones a partir del 1 de julio de 2009, debía aplicarse las reglas de competencias antes señaladas.



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

15.5. El reconocimiento de la pensión de «Jesús Antonio Zamudio Cubides» [Sic] estaba a cargo de la Ugpp, toda vez que adquirió el estatus pensional el 2 de septiembre de 2003, fecha para la cual se encontraba afiliada a Cajanal.

1.2. Contestación de la demanda

1.2.1. Ugpp⁴

16. Se opuso a las pretensiones de la demanda, con sustento en lo que sigue:

17. Colpensiones fue la última entidad en la que estaba cotizando la demandada, razón por la cual era quien debía reconocer y pagar la pensión de vejez, de conformidad con los artículos 6 del Decreto 813 de 1994 y 1 del Decreto 2527 de 2000.

18. Colpensiones fue quien determinó que la demandada había adquirido el estatus pensional desde el año 2013, razón por la cual no se podía considerar que ese reconocimiento le correspondía a la Ugpp.

19. Propuso la excepción previa de «Falta de legitimación en la causa por pasiva», por cuanto no era esa entidad la llamada a realizar el reconocimiento de la pensión de jubilación reclamada por María Segunda De La Hoz de Morón, pues solo estaba llamada a responder por los aportes que estuvieran reportados a Cajanal EICE y en ese caso se constituiría en un bono pensional que podía ser reclamado por la entidad que tuviera a cargo el reconocimiento pensional.

20. Asimismo, invocó las excepciones de «inexistencia de Obligación» y «prescripción», comoquiera que si la demandada era beneficiaria de la pensión de jubilación establecida en la Ley 71 de 1988 por aplicación del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, no estaba llamada a reconocer esa prestación. Respecto, de la prescripción pidió que se decretara de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968.

1.2.2. María Segunda De La Hoz de Morón⁵

21. Se opuso a las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos:

22. Si bien era cierto que adquirió el estatus de pensionada con anterioridad al 30 de junio de 2009, también lo era que su traslado de Cajanal al Instituto de Seguros

⁴Samai, Índice 2, archivos «6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_18620242z» y «34ContestacionDemandaUgpp»
⁵Samai, Índice 2, archivos «6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_18620242z» y «34ContestacionDemandaUgpp»



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

Sociales⁶ se realizó de forma voluntaria el 1 de enero de 2003 y no el 1 de julio de 2009 como afirmó la demandante.

23. La demandada se afilió al ISS el 1 de enero de 2003 y la solicitud de la pensión de vejez la hizo el 25 de mayo de 2012, es decir que se realizaron aportes de forma continua a esa entidad por más de 6 años. Por lo que no había duda frente a la entidad competente para reconocer y pagar esa prestación.

24. La demandada no debía reintegrar a Colpensiones las sumas recibidas por concepto de mesadas pensionales y los aportes a salud, toda vez que la obligada al reconocimiento era esa entidad y no la Ugpp, de conformidad con el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994.

25. Lo pretendido era temerario porque no se encontraba en discusión el derecho a la pensión de vejez de la demandada, sino la competencia respecto del reconocimiento y pago de esa prestación, por lo que la devolución de las sumas pagadas era un asunto entre la Ugpp y Colpensiones. Además, era un sujeto de especial protección, pues contaba con 65 años y dependía del pago de la pensión para satisfacer su mínimo vital.

26. La parte demandante tomó como fundamento fáctico el reporte de semanas cotizadas de Colpensiones del 5 de agosto de 2015 y aseveró que se afilió al ISS el 1 de julio de 2009. Sin embargo, la demandada causó su derecho a pensión de vejez el 2 de septiembre de 2008, cumpliendo los requisitos de la Ley 33 de 1985, esto es, 55 años de edad y 20 años de servicio público. Y su traslado voluntario se realizó de Cajanal al ISS el 1 de enero de 2003, no en el 2009, como lo indicó en el reporte, el cual presentaba inconsistencias, incluyendo una observación en la que señaló que los nombres no correspondían.

27. María Segunda De La Hoz de Morón después de enterarse que existía una demanda en su contra acudió a Colpensiones para solicitar nuevamente su historia laboral y encontró en el reporte de semanas cotizadas del 13 de abril de 2018 que aparecía de manera clara y expresa que su afiliación al ISS se realizó el 1 de enero de 2003 y no el 1 de julio de 2009 como afirmó la entidad demandante.

28. Al comparar el reporte de semanas cotizadas del 5 de agosto del 2015 con el del 13 de abril del 2018, se encontró que en ambos la afiliación se realizó el 1 de enero de 2003 y no el 1 de julio de 2009; que de igual manera se registró que el empleador no realizó las cotizaciones de carácter pensional a favor de la demandada entre el 1 de enero del 2003 y el 30 de junio de 2009; pero en la columna «OBSERVACIONES» del último registro de semanas cotizadas se indicó «NO VINCULADO TRASLADO RAIS», lo cual no correspondía a la realidad, toda vez que la demandada nunca estuvo vinculada o siquiera intentado afiliarse a ningún

⁶ En adelante ISS.



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

fondo de pensiones de carácter privado. Lo que demostraba que el ISS, ahora Colpensiones, no había cumplido con algunas de las obligaciones legales que le otorga la Constitución y la Ley, y en especial el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007.

29. Diferente era que el empleador comenzó a pagar a partir del 1 de julio de 2009, y que la afiliación se realizó a partir del 1 de enero de 2003, sin embargo, no se hicieron pagos durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2003 y el 30 de junio de 2009, y tampoco realizó gestión de cobro el ISS.

30. Finalmente, propuso las excepciones de «inexistencia de las obligaciones» y «cobro de lo no debido», comoquiera que no estaba en discusión el derecho a la pensión de vejez y la entidad competente para dicho reconocimiento era Colpensiones; la devolución de las mesadas pagadas era ilegal y temeraria, pues la demandada solo recibió el pago de los valores a los que tenía derecho.

1.3. La sentencia apelada⁷

31. En sentencia proferida el 2 de mayo de 2024, el Tribunal Administrativo del Cesar accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por cuanto declaró la nulidad del acto acusado y negó la devolución de los dineros pagados por concepto de la pensión de vejez y salud de la demandada, toda vez que determinó que la entidad competente para efectuar el reconocimiento pensional era Cajanal hoy la Ugpp, por las siguientes razones:

32. Se acreditó en el proceso que María Segunda De La Hoz de Morón adquirió el estatus pensional el 2 de septiembre de 2008, encontrándose que para dicha fecha estaba afiliada a Cajanal, por lo que era posible establecer que el reconocimiento al derecho a la pensión le correspondía a esa entidad, pues cumplió con los requisitos pensionales antes de que se trasladara al ISS, de acuerdo el Decreto 2196 de 2009.

33. Se declaró la nulidad del acto acusado, decisión que se haría efectiva a partir del momento en que la Ugpp reconociera y ordenara el pago del derecho pensional de María Segunda De La Hoz de Morón, pues el conflicto de competencias negativo entre Colpensiones y la Ugpp, no podía significar para la demandada, una carga administrativa susceptible de limitarle la posibilidad de acceder a su derecho pensional y afectación a su mínimo vital, más aún cuando en el caso bajo examen no está en discusión la titularidad del derecho pensional que le asistía, pues solo se determinó la entidad competente para reconocer esa prestación y la reliquidación por ella solicitada.

34. Para el cumplimiento de esa decisión, Colpensiones debía brindar su colaboración y apoyo a la Ugpp, mediante el suministro oportuno de la información y documentación que esta necesitara, para el estudio y tramitación de la

⁷ Samai, índice 73, archivo «15SENTENCIADEPR_20170022000SENTENCIA».



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

mencionada solicitud, de manera que se cumpliera adecuadamente el principio de colaboración armónica de las diferentes entidades del Estado, establecido en el artículo 113 de la Constitución Política, al igual que los principios de coordinación y eficacia establecidos en los numerales 10 y 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

35. Por otra parte, negó solicitud de devolución de los dineros pagados por concepto del reconocimiento de la pensión de vejez y de salud, comoquiera que en el *sub examine* no estaba en discusión la titularidad del derecho pensional que le asiste, es decir, que los dineros fueron recibidos por una persona amparada por el principio de buena fe.

1.4. Los recursos de apelación

1.4.1. La Ugpp⁸

36. Presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia y lo sustentó así:

37. Insistió que carecía de legitimación en la causa por pasiva y manifestó su desacuerdo con la decisión de primera instancia, pues se había considerado que la demandada estaba en el régimen de transición dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por lo tanto, la norma que regulaba los requisitos de edad, tiempo de servicios y monto pensional era la Ley 33 de 1985, en atención a que había adquirido el estatus pensional el 2 de septiembre de 2008, cuando cumplió 55 años de edad y esa fecha era anterior al traslado masivo de afiliados de Cajanal al ISS, por lo que era competencia de la Ugpp reconocer y pagar esa prestación.

38. De acuerdo con la información contenida en el expediente administrativo de María Segunda De La Hoz de Morón, cotizó ante la extinta Caja Nacional de Previsión Social hasta el 30 de junio de 2009 y continuó realizando aportes ante Colpensiones, por lo que, «habiendo efectuado sus aportes con destino a la extinta Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE, y al extinto Instituto de Seguros Sociales, y por acreditar el cumplimiento de los requisitos consagrados en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, para constituirse como beneficiaria de la transición introducida con el actual Sistema General de Pensiones, su situación pensional en cuanto a edad, tiempo de servicios y monto de pensión se encuentra regulada por el contenido del artículo 7 de la ley 71 de 1988, de cuyo contenido se advierte que cuando un afiliado acumula tiempos de servicios en una o varias entidades de previsión social ya sea del orden Nacional, Departamental, Municipal, Intendencial, Comisarial o Distrital y en el Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones, tendrá derecho a una pensión de jubilación por aportes.»

39. Razón por la cual, indicó que el *a quo* erró en su decisión al considerar que el régimen aplicable a la demandada era la Ley 33 de 1985 en virtud del régimen de

⁸ Samai, índice 77 «17_MemorialWeb_Recurso-RECURSODEAPELACION»



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

transición de la Ley 100 de 1993, pues quedó demostrado que al haber realizado la demandada cotizaciones desde el 1 de julio de 2009 hasta el 31 de enero de 2014 a Colpensiones, quedó «subsumida» en el régimen de la pensión por aportes establecido en la Ley 71 de 1988, el cual determina reglas especiales respecto a la caja o entidad de previsión social que reconocerá el derecho en su artículo 10 del Decreto 2709 de 1994.

40. En virtud del artículo 10 del Decreto 2709 de 1994⁹ la entidad competente para efectuar el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación por aportes era i) la última con destino a la cual se efectuaron aportes, siempre y cuando el tiempo de aportación continuo o discontinuo no fuera inferior a 6 años, de lo contrario la entidad competente sería; ii) aquella con destino a la cual se hubiese efectuado el mayor tiempo de aportes.

41. Es decir que, en el mencionado régimen lo que determinaba la competencia para el reconocimiento y pago de la pensión no era la fecha del estatus jurídico sino la última entidad de previsión social a la cual se efectuaron los aportes, para el caso bajo examen Colpensiones pues la demandada efectuó los aportes desde el 1 de julio de 2009 hasta 31 de enero de 2014.

1.4.2. Colpensiones¹⁰

42. La parte demandante presentó recurso de apelación parcial contra los «numerales segundo y tercero» de la sentencia de primera instancia y lo sustentó así:

43. No está de acuerdo con el hecho de que esa entidad debía continuar sufragando la pensión de la demandada hasta que la Ugpp asumiera ese reconocimiento.

44. Tampoco fue acertada la decisión del *a quo* al no acceder al restablecimiento del derecho invocado, comoquiera que la demandada no tenía derecho a recibir los dineros pagados y era clara la mala fe en su actuación, pues el acto administrativo de su reconocimiento pensional era lesivo y contrario a derecho, razón por la cual se le solicitó su autorización para revocarlo, lo que evidenciaba que tenía

⁹ «Artículo 10. Entidad de previsión pagadora. La pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la última entidad de previsión a la que se efectuaron aportes, siempre y cuando el tiempo de aportación continuo o discontinuo en ellas haya sido mínimo de seis (6) años. En caso contrario, la pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la entidad de previsión a la cual se haya efectuado el mayor tiempo de aportes.

Parágrafo. Si la entidad de previsión obligada al reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes es la Caja Nacional de Previsión Social, el pago de dicha prestación lo asumirá el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional a partir de 1995.

Si las entidades de previsión obligadas al reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes son del orden territorial, dicha prestación, en el evento de liquidación de las mismas, estará a cargo de la entidad que las sustituya en el pago. »

¹⁰ Samai, índice 78 « 21Recepcion de Me_RECURSO_DE_APELACION»



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

conocimiento de la irregularidad de su prestación.

45. Si no se ordenaba la devolución de esos recursos, se afectaba gravemente la estabilidad financiera del sistema de pensiones, pues no era justo que una persona percibiera una prestación económica a la cual no tenía derecho, y se eximiera de la obligación de devolver lo recibido. Seguir pagando la prestación hasta que la Ugpp reconociera la prestación constituía un enriquecimiento sin causa en su favor, con un evidente impacto negativo en las finanzas del sistema.

46. La decisión del *a quo* era lesiva para Colpensiones, lo que quebrantaba a todas luces el sistema financiero, perjuicio inminente en contra del sistema general de pensiones, toda vez que este debía de disponer de un flujo permanente de recursos que permitieran su mantenimiento y adecuado funcionamiento, y continuar con el pago de una prestación a favor de una persona que no acreditaba todos los requisitos para su reconocimiento afectaba gravemente su capacidad de otorgar y pagar las prestaciones a los afiliados que si tenían derecho a su reconocimiento, vulnerando como consecuencia el principio de progresividad, y el acceso a las pensiones de todos los colombianos.

1.5. Trámite en segunda instancia

47. En auto del 30 de julio de 2024 se admitieron los recursos de apelación presentados por Colpensiones y la Ugpp contra la sentencia del 2 de mayo de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar¹¹.

48. El Ministerio Público presentó concepto¹² en el que solicitó confirmar la decisión de primera instancia, en consideración a que no era posible verificar un traslado voluntario, de acuerdo con el Decreto 813 de 1994, por lo que debía darse aplicación al régimen de todos aquellos cotizantes que para la fecha establecida habían sido trasladados de Cajanal al ISS, hoy Colpensiones y que hubiesen adquirido el estatus pensional, como en el caso de la demandada.

II. Consideraciones

2.1. Competencia

49. La Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos por la Ugpp y Colpensiones conformidad con los artículos 125 y 150 del CPACA, según los cuales «[l]as salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias» y «[e]l Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos [...]».

¹¹ Samaj, índice 6.

¹² Samaj, índice 11.



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

2.2. Problema jurídico

50. De conformidad con los recursos de apelación, se debe resolver el siguiente interrogante: ¿Colpensiones se encontraba facultada para reconocer la pensión de vejez a María Segunda De La Hoz Morón?, y, en el evento de carecer de competencia, ¿habría lugar a la devolución de las sumas reconocidas a la demandada?

51. Con el fin de resolver el anterior planteamiento, la Sala seguirá la siguiente estructura expositiva: primero, se desarrollará el marco normativo y jurisprudencial de la i) distribución de competencias entre la Ugpp y Colpensiones para el reconocimiento de pensiones y ii) se expondrá los hechos probados; y tercero, se resolverá el caso concreto.

2.3. Marco normativo y jurisprudencial

2.3.1. Distribución de competencias entre la Ugpp y Colpensiones para el reconocimiento de pensiones

52. La Ley 6 de 1945¹³, entre otras, creó la «Caja Nacional de Previsión Social de los empleados y obreros nacionales», entidad a la cual se le encargó el reconocimiento y pago de las prestaciones de los «empleados y obreros» nacionales de carácter permanente.

53. La Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Pensiones y para la administración del régimen solidario de prima media con prestación definida encargó, entre otras entidades, al ISS, en los siguientes términos:

«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».

54. Posteriormente, el gobierno nacional en el artículo 34 del Decreto 692 de 1994¹⁴, reiteró la anterior disposición y determinó que después del 31 de marzo de

¹³ «Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo».

¹⁴ «Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993».



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

1994 las administradoras no podrían recibir nuevos cotizantes. Para tal efecto estableció:

«**Artículo 34. Entidades administradoras del régimen de prima media.** El régimen solidario de prima media con prestación definida será administrado por el Instituto de Seguros Sociales, así como por las cajas, fondos o entidades de previsión social existentes al 31 de marzo de 1994, mientras subsistan. En todo caso, las entidades diferentes del ISS, sólo podrán administrar el régimen respecto de las personas que a 31 de marzo de 1994 fueren sus afiliados, no pudiendo en consecuencia recibir nuevos afiliados a partir de dicha fecha.

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

55. Más adelante, a través de la Ley 490 de 1998¹⁵ se transformó la naturaleza jurídica de Cajanal y para el reconocimiento de las pensiones se determinó:

«**Artículo 4. Reconocimiento y liquidación de pensiones.** La Caja Nacional de Previsión Social continuará con las funciones de trámite y reconocimiento de pensiones, así como con el recaudo de las cotizaciones en los términos establecidos por la ley, las cuales serán giradas mensualmente al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, entidad que se encargará del pago de las respectivas pensiones. Las demás prestaciones económicas seguirán tramitándose, reconociéndose y concediéndose por Cajanal.

Las reservas que haya acumulado la Caja Nacional de Previsión Social hasta la vigencia de la presente ley por concepto pensiones, serán entregadas al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

Para atender el costo que demanden estas funciones y el pago de las primas de invalidez y sobrevivencia, se destinará hasta el tres punto cinco (3.5) puntos de la cotización al sistema general de pensiones establecido por la ley, previos los análisis periódicos que permitan determinar los gastos de funcionamiento del acuerdo con los estudios correspondientes. En todo caso, el Gobierno Nacional garantizará los aportes necesarios para cubrir el costo que demande la administración de este sistema, en la medida en que la reducción en el número de los afiliados disminuya los ingresos recibidos por concepto de cotizaciones.

Las entidades públicas del orden nacional, que, de acuerdo con lo establecido en las respectivas normas, estén obligadas a concurrir con el pago de las pensiones causadas con anterioridad al primero de abril de 1994, suprimirán las obligaciones recíprocas que por concepto de cuotas partes hayan asumido, efectuando en sus estados financieros los registros contables correspondientes. Las obligaciones pensionales causadas a partir de tal fecha, se financiarán además de los recursos previstos en la ley, con el bono pensional o cuota parte que para el efecto deberá expedir la entidad que esté en la obligación de concurrir en el pago de la respectiva pensión, o la que haga sus veces, emitido a favor de la entidad encargada del pago de dicha prestación.

¹⁵ «**Por la cual se transforma la Caja Nacional de Previsión Social de Establecimiento Público en Empresa Industrial y Comercial del Estado y se dictan otras disposiciones.**»



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

La Nación podrá pagar por cuenta de las entidades territoriales las cuotas obligatorias cuando existan obligaciones recíprocas de pago de cuotas partes pensionales entre entidades del orden nacional y entidades territoriales; procederá la compensación de las mismas mediante convenios en los términos del Código Civil sin perjuicio que por acuerdo de las partes puedan compensar dichas obligaciones de pagar cuotas partes entre ellas».

56. Después, en los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007¹⁶, se determinó:

«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. Para el efecto, se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las existentes o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de los negocios a otras entidades públicas o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas.

Adicionalmente créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle.

Colpensiones será una Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones.

Esta Empresa tendrá domicilio en Bogotá, D. C., su patrimonio estará conformado por los ingresos que genere en desarrollo de su objeto social y por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba. Tendrá una Junta Directiva que ejercerá las funciones que le señalen los estatutos. La Administración de la empresa estará a cargo de un presidente, nombrado por la Junta Directiva. La Junta estará conformada por tres miembros, el ministro de la Protección Social o el viceministro como su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y un Representante del presidente de la República.

156. GESTIÓN DE OBLIGACIONES PENSIONALES Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, Ugpp, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica,

¹⁶ «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010».



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

i) El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, 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. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003;

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. Para este efecto, la Ugpp recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la Ugpp podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos.

La Unidad tendrá sede en Bogotá, D.C., y su patrimonio estará constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título reciba. La Unidad tendrá un Director de Libre Nombramiento y Remoción del presidente de la República.

De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el sistema específico de carrera para los empleados de la entidad. En el ejercicio de estas facultades, el Gobierno tendrá en cuenta las características particulares de cada uno de los subsistemas que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral y armonizará las funciones de cobro persuasivo y coactivo asignadas a las entidades administradoras de recursos para-fiscales y a la Ugpp, para lo cual podrá disponer la manera como se utilizarán las bases de datos e información que estén a cargo de las entidades, administradoras y entes de control y vigilancia del Sistema.

La UGPP ejercerá sus funciones de acuerdo con lo que defina la reglamentación que en el ejercicio de sus potestades constitucionales expida el Gobierno Nacional, la cual deberá tener en cuenta el objeto y funciones que correspondan a la Administradora de Régimen de Prima Media a que se refiere el artículo anterior, y a las que la Unidad Administrativa Especial le corresponda.

El ejercicio de las funciones de determinación y cobro de contribuciones de la Protección Social por parte de cada una de las entidades integrantes del sistema y de la UGPP, se tendrá en cuenta lo siguiente:

En lo previsto en este artículo, los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI. Igualmente, adelantará el cobro coactivo de acuerdo con lo previsto en la Ley 1066 de 2006.



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

En las liquidaciones oficiales se liquidarán a título de sanción intereses de mora la misma tasa vigente para efectos tributarios».

57. De otra parte, el Decreto 169 de 2008¹⁷ determinó, entre otras cosas, las siguientes funciones en cabeza de la Ugpp:

«**Artículo 1º.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, Ugpp, en concordancia con 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. La Ugpp podrá adelantar las acciones previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

4. Las demás gestiones y funciones necesarias para cumplir con lo dispuesto en este artículo tales como la administración de bases de datos, nóminas, archivos y todo lo relacionado con la defensa judicial de la entidad y las demás que establezca la ley.

B. Efectuar las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para ello, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales recomendará estándares a los procesos de determinación y cobro que le corresponden a las administradoras y demás entidades del Sistema de la Protección Social; le hará seguimiento a dichos procesos y administrará mecanismos de consolidación de información del Sistema de la Protección Social, como de coordinación de acciones que permitan articular sus distintas partes y de las que tienen

¹⁷ «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».



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

responsabilidades de vigilancia o de imposición de sanciones; y adelantará acciones de determinación y cobro de manera subsidiaria o cuando se trate de evasores omisos que no estén afiliados a ningún subsistema de la protección social debiendo estarlo.

Para ejercer estas funciones de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social la UGPP podrá adelantar las siguientes acciones:

1. Solicitar la información relevante que tengan las diferentes entidades, administradoras y órganos vigilancia y control del Sistema de la Protección Social. Para el caso de las administradoras, la UGPP definirá la frecuencia de actualización de tal información y el formato en el que debe ser suministrada teniendo en cuenta los formatos y frecuencias ya establecidos por otras entidades receptoras de información del Sistema de la Protección Social.
2. Verificar la exactitud de las declaraciones de autoliquidación cuando lo considere necesario.
3. Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la existencia de hechos que generen obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.
4. Solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de la Protección Social explicaciones sobre las inconsistencias en la información relativa a sus obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.
5. Solicitar a aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de la Protección Social la presentación de los documentos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social que la UGPP considere necesarios, cuando estén obligados a conservarlos.
6. Citar o requerir a los aportantes, afiliados y beneficiarios del Sistema de la Protección Social o a terceros para que rindan informes o testimonios referentes al cumplimiento de las obligaciones de los primeros en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.
7. Ordenar a los aportantes, cuando estén obligados a llevar contabilidad, la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, particularmente de la nómina.
8. Adelantar visitas de inspección y recopilar todas las pruebas que sustenten la omisión o inexacta liquidación de las contribuciones parafiscales de la protección social. Durante la práctica de inspecciones, la UGPP podrá decretar todos los medios de prueba autorizados por la legislación civil, previa la observancia de las ritualidades que les sean propias.
9. Efectuar cruces con la información de las autoridades tributarias, las instituciones financieras y otras entidades que administren información pertinente para la verificación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social. Esta información será reservada y solo podrá utilizarse para los fines previstos en la presente ley.
10. Efectuar todas las diligencias necesarias para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

11. Efectuar subsidiariamente las labores de determinación y cobro disuasivo, persuasivo y coactivo, con base en los hallazgos que le remitan las administradoras, órganos de control y vigilancia y demás entidades del Sistema de la Protección Social.
12. Proferir las liquidaciones oficiales que podrán ser utilizadas por la propia UGPP o por las demás administradoras o entidades del Sistema de la Protección Social.
13. Efectuar las labores de coordinación y seguimiento a los procesos de determinación y cobro, con base en la información que le remitan las administradoras, órganos de control y vigilancia y demás entidades del Sistema de la Protección Social.
14. Efectuar las labores de seguimiento a los procesos sancionatorios relacionados con estos hechos.
15. Afiliar transitoriamente a la administradora pública respectiva a los evasores omisos que no hayan atendido la instrucción de afiliarse voluntariamente, hasta que el afiliado elija.

De acuerdo con la reglamentación existente, la UGPP podrá contratar con terceros las actividades relacionadas con el desarrollo de sus funciones, salvo expresa prohibición constitucional o legal.

Las disposiciones contenidas en el presente decreto se dictan sin perjuicio del ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República».

58. En desarrollo de las obligaciones previstas por los artículos 155 y 156 de la mencionada Ley 1151 de 2007, el gobierno nacional suprimió y ordenó la liquidación de Cajanal a través del Decreto 2196 de 2009¹⁸, para lo cual dispuso, respecto de la administración de los asuntos pensionales:

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

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

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

¹⁸ «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».



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

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

59. Más tarde, con el Decreto 4269 de 2011¹⁹, para los reconocimientos pensionales efectuados a partir del 8 de noviembre de 2011, se repartieron las competencias de Cajanal y la Ugpp de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

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

3. Proceso de Atención al Pensionado, Usuarios y Peticionarios

A partir del 8 de noviembre de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -Ugpp, asumirá integralmente el proceso de atención a los pensionados, usuarios y peticionarios, así como la radicación de los documentos, independientemente de que los servicios requeridos se deriven de solicitudes que deban ser tramitadas por Cajanal EICE en

¹⁹ «Por el cual se distribuyen unas competencias».



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

Liquidación, de acuerdo con la distribución de competencias establecidas en el numeral 1 del presente artículo.

Parágrafo. En aquellos casos en que en la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - Ugpp se presente una solicitud prestacional que deba ser resuelta en forma integral con una solicitud de una prestación diferente que esté pendiente de resolver y que sea competencia de Cajanal EICE en Liquidación, de acuerdo con lo definido en el numeral 1 del presente, artículo, la UGPP será la entidad competente para resolver ambas solicitudes».

60. Aunado a lo anterior, mediante los decretos 2011²⁰ y 2013²¹ de 2012, se reglamentó la entrada en operación de Colpensiones, se suprimió el ISS y se ordenó su liquidación, respectivamente. En consecuencia, la administración del régimen pensional de prima media con prestación definida le fue atribuida a Colpensiones.

61. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en reiteradas oportunidades²², ha sostenido que, para reconocer y pagar las pensiones, de conformidad con las disposiciones previstas en la Ley 100 de 1993, la distribución de competencias asignadas a la Ugpp y a Colpensiones deberá ser entendida de la siguiente manera:

«a. Compete a la UGPP el reconocimiento de las pensiones de aquellas personas que antes del 1º de julio de 2009 adquirieron el derecho a la pensión, es decir, cumplieron los requisitos de edad y número de semanas cotizadas o tiempo de servicios exigidos, siempre y cuando estuvieran afiliadas en ese momento a Cajanal.

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

c. En los demás casos, el reconocimiento y pago de las pensiones en el régimen de prima media con prestación definida compete a Colpensiones, como administradora general de dicho régimen en la actualidad».

62. Por su parte, la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 12 de junio de 2020 concluyó²³:

²⁰ «Por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, y se dictan otras disposiciones».

²¹ «Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales, ISS, se ordena su liquidación, y se dictan otras disposiciones».

²² Ver entre otras: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, conflicto negativo de competencias del 24 de febrero de 2020, radicación: 11001-03-06-000-2019-00198-00. M.P. Óscar Darío Amaya Navas; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, conflicto negativo de competencias del 17 de febrero de 2021, radicación: 11001-03-06-000-2020-00244-00. M.P. Edgar González López.

²³ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 12 de junio de 2020, radicación: 88001-23-33-000-2017-00040-01 (2116-18). M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

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

- i) Cuando el afiliado cumplió el estatus jurídico de pensionado antes del 1º de julio de 2009, fecha en que se efectuó el traslado de que trata el artículo 4º del decreto 2196 de 2009 (se entiende que debía estar afiliado a CAJANAL al momento de adquirir el estatus).
- ii) Cuando el afiliado cumplió los 20 años de servicio cotizados a CAJANAL sin tener la edad, antes del 1º de julio de 2009 y si se retiró de esta a la espera de la edad y sin haberse afiliado al ISS o al régimen de ahorro individual.
- iii) Cuando el afiliado cotizante cumplió los 20 años de servicios con CAJANAL al 1º de abril de 1994, pero no tenía para esa fecha el requisito de edad y este último lo reunió antes del 1º de julio de 2009, sin importar que se haya afiliado al ISS, en cualquier momento.
- iv) Cuando el afiliado cumplió en su totalidad con el estatus jurídico de pensionado, antes del 1º de abril de 1994 en CAJANAL, así se haya trasladado con posterioridad al ISS.

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

- i) El afiliado completó 20 años de servicios cotizados con CAJANAL, pero cumplió el requisito de la edad con posterioridad al 30 de junio de 2009 cotizando al ISS.
- ii) El afiliado reunió el tiempo de servicios con CAJANAL, pero no tenía la edad estando afiliado a dicha entidad, y se trasladó al ISS antes del 30 de junio de 2009, es decir, previo del traslado masivo al ISS producto de la liquidación de CAJANAL.
- iii) El afiliado cumplió con 20 años de servicios cotizados a CAJANAL, pero a la entrada en vigencia del sistema general de pensiones (1º de abril de 1994) no tenía la edad, y cumplió la edad y adquirió el estatus jurídico de pensionado después del 30 de junio de 2009.
- iv) El afiliado cumplió 20 años de servicios cotizados a CAJANAL, sin cumplir el requisito de edad antes del 1º de abril de 1994, y se retiró de esta antes del 1º de julio de 2009, por traslado voluntario al ISS, cumpliendo la edad estando afiliado a este instituto, es decir, luego del 30 de junio de 2009.
- v) Cuando el servidor público, en cualquier momento, se trasladó voluntariamente al ISS y cumplió el estatus jurídico de pensionado cotizando con dicha entidad».

63. Así las cosas, para una mejor comprensión, la distribución de las competencias asignadas a la Ugpp y Colpensiones para decidir sobre una solicitud pensional según las disposiciones previstas en la Ley 100 de 1993 quedarán así:

Competencia de la Ugpp	Competencia de Colpensiones
- Adquirió el estatus jurídico antes del 1 de julio de 2009.	- Mientras se encontraba afiliado a Cajanal cumplió con los 20 años de servicio cotizados



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

- Al reunir 20 años de servicio cotizados a Cajanal, antes del 1 de junio de 2009 se retiró del servicio a la espera de cumplir el requisito de edad. - Al 1 de abril de 1994, mientras se encontraba afiliado a Cajanal cumplió con los 20 años de servicio, pero no cumplía con el requisito de la edad y este último se consumó antes del 1 de julio de 2009, sin importar que se haya afiliado al ISS en cualquier momento. - Antes del 1 de abril de 1994, mientras se encontraba afiliado a Cajanal adquirió el estatus pensional, así se haya trasladado con posterioridad al ISS.	- a esa entidad, pero consumó el requisito de edad con posterioridad al 30 de junio de 2009, cotizando al ISS. - Mientras encontraba afiliado a Cajanal cumplió con el tiempo de servicio, pero no tenía la edad y se trasladó voluntariamente al ISS antes del 30 de junio de 2009. - Mientras se encontraba afiliado a Cajanal cumplió con los 20 años de servicio cotizados a esa entidad, pero a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 no tenía la edad y adquirió el estatus pensional después del 30 de junio de 2009. - Mientras se encontraba afiliado a Cajanal cumplió con los 20 años de servicio cotizados a esa entidad, pero a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 no tenía la edad, se trasladó voluntariamente al ISS antes del 30 de junio de 2009 y cumplió la edad luego de esta fecha. - En cualquier momento se trasladó voluntariamente al ISS y cumplió el estatus jurídico de pensionado cotizando a dicha entidad.
---	---

2.4. Caso concreto

2.4.1. Hechos probados

64. En el expediente se encuentra acreditado lo siguiente:
65. María Segunda De La Hoz de Morón nació el 2 de septiembre de 1953²⁴.
66. Se encontraba afiliada a Colpensiones desde el 1 de julio de 2009, de conformidad con «el Decreto 2196 CAJANAL», según certificado de afiliación expedido por la entidad demandante ²⁵.
67. Con Resolución 313645 del 21 de noviembre de 2013 Colpensiones reconoció una pensión de vejez a favor de María Segunda De La Hoz de Morón en atención a las 1861 semanas que causó, en cuantía de \$1.155.455, con inclusión en nómina en el período «201402», de conformidad con el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003²⁶.

²⁴Samai, índice 2, archivos «6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_18620242z», «71AnexoRespuestaColpensiones» y «00167265000000042493958000501A»
²⁵ Samai, índice 2, archivos «6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_18620242z», «71AnexoRespuestaColpensiones» y «GEN-REQ-IN-2016_1251757-20161220075201»
²⁶Samai, índice 2, archivos «6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_18620242z», «71AnexoRespuestaColpensiones» y «GRF-AAT-RP-2013_9014118-1387230710418.PDF»



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

67.1. Para esos efectos la entidad tuvo en cuenta los siguientes tiempos de servicio:
«[...]

Entidad empleadora	Desde	Hasta	Días
Gobernación del Cesar	07/04/1977	31/12/2002	9264
Alcaldía de Valledupar	01/01/2003	30/06/2009	2340
Alcaldía de Valledupar	01/07/2009	12/04/2012	1002
Alcaldía de Valledupar	01/05/2012	30/06/2013	420
Total			13.027

[...] »

68. Realizó los siguientes aportes para la seguridad social²⁷:

Entidad de pensiones	Desde	Hasta
Cajanal	07/04/1977	30/06/2009
Colpensiones	01/07/2009	31/01/2014

69. La alcaldía de Valledupar aceptó la renuncia de la demandada a partir del 31 de enero de 2014²⁸.

70. Mediante Resolución GNR 347272 del 4 de noviembre de 2015, Colpensiones le negó la petición de reliquidación de la pensión a la demandada y le solicitó su autorización para revocar la resolución a través de la cual le había reconocido la pensión de vejez²⁹.

71. A través de la Resolución VPB 6983 del 11 de febrero de 2016 Colpensiones resolvió de forma negativa el recurso de apelación interpuesto en contra de la GNR 347272 del 4 de noviembre de 2015 y, en consecuencia, negó la reliquidación de una pensión de vejez solicitada por María Segunda De La Hoz de Morón³⁰.

2.5. Caso concreto

72. En el presente asunto, Colpensiones solicitó la nulidad del acto mediante el cual le reconoció a María Segunda De La Hoz de Morón una pensión de vejez al considerar que no era la entidad competente para efectuar tal reconocimiento.

73. Por su parte, el *a quo* en sentencia de primera instancia determinó que la

²⁷ Samai, índice 2, archivos «6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_18620242z», «03AnexosDemanda.pdf» página 20.
²⁸ Samai, índice 2, archivos «6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_18620242z», «71AnexoRespuestaColpensiones» y « GRF-AAT-RP-2016_10426660_9-20160907070051.pdf»
²⁹ Samai, índice 2, archivos «6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_18620242z», «71AnexoRespuestaColpensiones» y « GRF-AAT-RP-2015_8335582-20151104095422.pdf»
³⁰ Samai, índice 2, archivos «6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_18620242z», «71AnexoRespuestaColpensiones» y «GRF-AAT-RP-2015_12143206-20160211095554.pdf»



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

entidad competente era la Ugpp, por cuanto la demandada adquirió el estatus pensional el 2 de septiembre de 2008, momento en el cual se encontraba afiliada a Cajanal. Asimismo, determinó que la decisión sería efectiva a partir del reconocimiento que realizara la Ugpp para no afectar el mínimo vital de la pensionada.

74. La Ugpp solicitó que se revocara la decisión de primera instancia, por cuanto consideró que el *a quo* debió aplicar al caso concreto la Ley 71 de 1988 y la regla de competencia del artículo 10 del Decreto 2709 de 1994, en la que se establecía que la entidad competente para efectuar el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación era la última entidad de previsión donde se efectuaron los aportes, por lo que el reconocimiento le correspondía a Colpensiones, pues la demandada efectuó ahí tales aportes desde el 1 de julio de 2009 hasta el 31 de enero de 2014.

75. En ese entendido el tribunal estableció de forma equivocada que a la demandada, al ser beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, le era aplicable la Ley 33 de 1985, en consideración a que había adquirido el estatus pensional el 2 de septiembre de 2008, cuando cumplió 55 años de edad.

76. Asimismo, Colpensiones solicitó la revocatoria de los «numerales segundo y tercero» del fallo apelado, en consideración a que los efectos de la declaratoria de nulidad del acto demandado debieron ser inmediatos y no condicionarlos a esperar que la Ugpp hiciera el respetivo reconocimiento de la pensión de vejez de la demandada. Además, solicitó que se accediera al restablecimiento del derecho, toda vez que debían devolverse las sumas de lo pagado por concepto de la pensión de vejez a la demandada, en consideración a que el pago de una prestación generada sin el cumplimiento de los requisitos legales atentaba contra el principio de estabilidad financiera del Sistema General de Pensiones.

77. En relación con el argumento de la Ugpp respecto del cual la ley aplicable a la demandante era la Ley 71 de 1988 se precisa que, la mencionada ley, dispuso la *pensión de jubilación por aportes* y permitía la suma de los tiempos de servicios cotizados en el sector privado como en el público. Como requisitos para ser beneficiario de esa prestación, el empleado debía acreditar 20 años de aportes realizados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias entidades de previsión social, así como tener cumplidos 60 años, si era hombre.

78. Posteriormente, mediante el Decreto 2709 de 1994 se reglamentó el artículo 7 de la Ley 71 de 1988, el cual previó:

«Artículo 1°. Pensión de jubilación por aportes. La pensión a que se refiere el artículo 7° de la Ley 71 de 1988, se denomina pensión de jubilación por aportes.

Tendrán derecho a la pensión de jubilación por aportes quienes al cumplir 60 años o más



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

de edad si es varón, o 55 años o más si se es mujer, acrediten en cualquier tiempo, 20 años o más de cotizaciones o aportes continuos o discontinuos en el Instituto de Seguros Sociales y en una o varias de las entidades de previsión social del sector público.»

79. De acuerdo con lo anterior, se creó un régimen pensional aplicable para quienes hubiesen realizado aportes **en el sector público como en el privado** afiliados al ISS pero para poder acceder a ese beneficio pensional debían cumplir con la totalidad exigencias antes transcritas. En ese entendido no es posible aplicar este régimen a la demandada pues aquella solo prestó sus servicios en el sector público.

80. Lo anterior, por cuanto del material probatorio allegado al expediente se pudo determinar que prestó sus servicios así: i) a la gobernación del Cesar del 7 de abril de 1977 al 31 de diciembre de 2002; y ii) a la alcaldía de Valledupar desde el 1 de enero de 2003 hasta el 12 de abril de 2012, y del 1 de mayo de 2012 hasta el 30 de junio de 2013.

81. Tampoco está en discusión que era beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en tanto que, al 30 de junio de 1995, fecha en que entró en vigencia el sistema general de pensiones en el nivel territorial³¹, contaba con más de 35 años de edad; y ii) tenía más de 15 años de servicio.

82. En ese orden de ideas, es beneficiaria de la Ley 33 de 1985, la cual previó que el empleado oficial que hubiese servido 20 años de servicio continuos o discontinuos y llegara a la edad de 55 tanto hombres como mujeres, tendría derecho a una pensión de jubilación.

83. Así las cosas, y comoquiera que la demandada al 7 de abril de 1997 contaba con 20 años de servicios y tenía 55 años de edad el 2 de septiembre de 2008, se evidencia que adquirió su estatus pensional esta última fecha.

84. Ahora bien, de conformidad con lo expuesto en el marco normativo y jurisprudencial de esta providencia, mediante la Ley 1151 de 2007, entre otros: i) se creó Colpensiones como administradora del régimen de prima media; ii) se creó la Ugpp, entidad que dentro de sus funciones tendría 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»; y iii) se ordenó al gobierno nacional proceder con las gestiones tendientes a la liquidación de Cajanal, Caprecom y del ISS.

85. En línea con lo anterior y de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en los decretos 813 de 1994, 2527 de 2000 y 2196 de 2009 con

³¹ En consideración en que en esa fecha se encontraba vinculada en la Gobernación de La Guajira.



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

ocasión del cambio de la entidad administradora del régimen de prima media³², se encuentra que la Ugpp era competente para resolver la solicitud pensional de los afiliados a Cajanal que, antes del 1 de julio de 2009 se hallaran en los siguientes supuestos: i) **adquirieran el estatus pensional**; ii) contaran con más de 20 años de servicio cotizados en esa entidad y se hubiesen retirado del servicio a la espera de la edad sin haberse afiliado al ISS o al régimen de ahorro individual. Asimismo, a quienes, antes del 1° de abril de 1994: i) contaran con más de 20 años de servicio con Cajanal y cumplieran la edad exigida antes del 1° de julio de 2009, sin importar que se hubiesen afiliado al ISS; y ii) adquirieron el estatus, sin importar que se hubiese afiliado al ISS con posterioridad.

86. Por lo anterior, la Sala advierte que como María Segunda De la Hoz de Morón adquirió el estatus pensional el 2 de septiembre de 2008, es decir, antes del 1 de julio de 2009, la Ugpp es la entidad llamada a reconocer y pagar la pensión de vejez de aquella.

87. De otra parte, encuentra la Sala que le asiste razón al *a quo* al condicionar los efectos de la declaratoria de nulidad del acto demandado a partir del momento en que la Ugpp reconociera la pensión de vejez a María Segunda De la Hoz de Morón, toda vez que el conflicto de competencia suscitado entre las dos entidades no puede significarle la imposición de una carga administrativa que limite la posibilidad de acceder a su derecho pensional y con ella la afectación de su mínimo vital. En consideración a que la declaratoria de nulidad no es consecuencia de la falta de aptitud legal de la beneficiaria de la prestación sino de la ausencia de competencia del ente de previsión.

88. Ahora, frente a la solicitud de Colpensiones relativa a la devolución de los dineros pagados por concepto del reconocimiento pensional, se destaca que el principio de rango constitucional de la buena fe presupone obligaciones recíprocas relacionadas con la confianza, seguridad y credibilidad; sin embargo, se ha considerado que este no constituye un postulado absoluto, sino que tiene límites demarcados por principios de igual o superior categoría constitucional, tales como la igualdad, la prevalencia del interés general, el desarrollo de la función administrativa, la legalidad, la moralidad, la eficacia, la economía, entre otros³³.

89. En materia de lo contencioso-administrativo, el literal c) del numeral 1 del artículo 164 del CPACA al referirse a la oportunidad para presentar la demanda en contra de actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas, previó que podían ser demandados en cualquier tiempo y resaltó que «no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe», postulado que tiene como fin el de amparar a quienes hayan percibido prestaciones periódicas como consecuencia de decisiones adoptadas de manera errónea por la administración.

³² Con ocasión de la supresión y liquidación del ISS, Cajanal y Caprecom.

³³ Sentencia C-071 del 3 de febrero 2004. Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis.



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

90. De acuerdo con la norma, el poder público no puede defraudar la legítima confianza que los ciudadanos esperan de su actuación, en razón a que la expresión de la voluntad contenida en el acto de reconocimiento se fundamenta en criterios sólidos «que indu(cen) racionalmente al administrado a confiar en la apariencia de legalidad de una actuación administrativa concreta. No puede deducirse de manera subjetiva o psicológicamente, suponiendo intenciones no objetivas»³⁴, en otras palabras, el beneficiario del derecho reconocido por la administración actúa con la convicción de que el acto está sujeto a la legalidad; razón por la cual el ordenamiento colombiano protege a quienes se benefician de prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

91. Estas consideraciones imponen la necesidad de demostrar que el beneficiario de una prestación actuó en forma deshonesta al momento de reclamar el derecho, es decir, la conducta de la cual se predique la mala fe debe i) ser previa a la expedición del acto que reconoce el derecho; y ii) derivarse de un hecho concreto en que el beneficiario haya actuado en forma deshonesto con el propósito de acceder al derecho.

92. Respecto de la recuperación de los dineros pagados a los particulares de buena fe, la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia del del 18 de marzo de 2021³⁵, sostuvo:

«25. De acuerdo con lo anterior, el principio de la buena fe incorpora una presunción legal, que admite prueba en contrario y por ello, le corresponde a quien lo echa de menos probar que el peticionario actuó de mala fe. Por ello, en tratándose de un error de la administración al concederse el derecho a quien no reunía los requisitos legales, no puede permitir a la entidad alegar a su favor su propia culpa para tratar de recuperar un dinero que fue recibido por una persona de buena fe».

93. En ese orden, para que proceda el reintegro de las prestaciones periódicas reconocidas y pagadas, se hace necesario que la entidad pruebe que el pensionado incurrió en conductas deshonestas o fraudulentas, en el trámite de la actuación administrativa que, a la postre, conllevó al reconocimiento de la pensión.

94. En este contexto, vale la pena recordar que la Subsección A de la Sección Segunda de esta Corporación, en anterior oportunidad al resolver una demanda de lesividad, reflexionó que el obrar del particular mediante maniobras fraudulentas, como la presentación de documentos que no gozan de veracidad, o que contienen información que no revelan la realidad, indican una actuación temeraria e intencional, cuya finalidad es obtener beneficios a los cuales no tendría derecho sin

³⁴ Citado en Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 1° de septiembre de 2014. Radicado 25000-23-25-000-2011-00609-02 (3130-2013), M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

³⁵ Consejo de Estado Sección Segunda. Subsección B. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia de 18 de marzo de 2021. Radicación: 19001-23-33-000-2015-00204-01(5834-19).



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

ellos, lo que conlleva a reprochar dicha conducta con la devolución de los dineros recibidos como consecuencia del irregular reconocimiento de la prestación³⁶.

95. Por ejemplo, la utilización de un documento fraudulento, falso o apócrifo dentro de la actuación administrativa, y que ello desemboque en el reconocimiento de un derecho pensional, permitiría desvirtuar la presunción de buena fe que gobierna los actos del peticionario, haciendo viable así, la recuperación de los dineros pagados de manera indebida.

96. De acuerdo con lo anterior y con el numeral 1 del artículo 164 del CPACA, en todos los actos de los particulares y de las autoridades se presume la buena fe, razón por la cual ha debido probarse que la obtención del derecho prestacional se hizo con desconocimiento de los postulados de la buena fe.

97. Así las cosas, se concluye que el hecho de haber reclamado a Colpensiones su derecho prestacional y este haberlo reconocido no implica un actuar contrario a la ley dirigido a defraudar a la administración, pues se reitera, en el presente asunto no se probó el actuar doloso o de mala fe por parte de la demandada para obtener el pago de su pensión de vejez; por el contrario, el reconocimiento y la liquidación efectuada se realizó sin la intervención del pensionado, y no puede considerarse que al solicitársele su revocatoria y no acceder a ella, actuó de mala fe pues desde la información contenida en el acto acusado que le reconoció la prestación, consideró que tenía el derecho otorgado. Razón por la cual se confirmará la negativa del restablecimiento del derecho invocado por Colpensiones.

2.6. Conclusión

98. Con fundamento en lo expuesto, la Sala encuentra que debe declararse la nulidad del acto administrativo que reconoció la pensión de vejez de María Segunda De la Hoz de Morón por falta de competencia de Colpensiones para realizar el aludido reconocimiento, razón por la cual se confirmará lo decidido por el tribunal en la sentencia de primera instancia.

2.7. Costas

99. La norma que prevé la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo es el artículo 188 del CPACA que dispuso:

³⁶ Sentencia del 25 de abril de 2002, Sección Segunda, Subsección A, Exp. 1783-01, Magistrada Ponente: Ana Margarita Olaya Forero. «Así mismo se confirmará la orden de reintegro de los dineros que hubiera percibido el demandado por concepto de la pensión de jubilación, dada la mala fe con que actuó en sede gubernativa, como quiera que de manera malintencionada presentó unas certificaciones que no corresponde a la verdad, para dolosamente hacerse acreedor a una prestación de la cual era consciente que no tenía derecho, los cuales quiso demostrar asaltando la buena fe de la administración. Este hecho, por sí solo, demuestra el torcido proceder del actor; por tal virtud, merece el condigno castigo de devolver las sumas que recibió sin tener derecho a ellas, debidamente actualizadas, como bien lo ordenó el a quo. (Negrillas fuera de texto original)».



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

«Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal».

100. Para la Sala, la palabra «disponer» a la que hace referencia la norma enunciada, no presupone la causación de costas per se contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que haya lugar a su imposición, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución.

101. Por ello, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones, corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma³⁷.

102. Esa ponderación se realiza teniendo en cuenta si existieron acciones temerarias, dilatorias que obstruyan o dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento y de verificar que en el expediente aparezca probado si se causaron dichas costas.

103. En el caso concreto, como no se evidenció que, la parte demandada actuara con temeraria o mala fe, ni se advirtió conducta o circunstancia irregular en el transcurso del trámite procesal, la Sala se abstendrá de condenar en esta instancia.

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

FALLA

Primero. Confirmar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 2 de mayo de 2024, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda presentada Colpensiones, contra María Segunda De la Hoz de Morón, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Sin condena en costas en esta instancia.

Tercero. Notificar esta providencia en los términos del artículo 205 del CPACA.

³⁷ En el mismo sentido - Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 1 de diciembre de 2016, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter., radicación 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014).



Radicado: 20001-23-33-000-2017-00220-01 (3468-2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones

Cuarto. Devolver el expediente al tribunal de origen, previamente las anotaciones en el aplicativo Samai.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Firmado Electrónicamente

ELIZABETH BECERRA CORNEJO
Firmado Electrónicamente
Aclaración de voto
Cfr. Rad. AV.05001-23-33-000-2020-
00472-01 (1251-2024)

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

KBV