



Demandante: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y  
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-  
Demandado: Edgar Vanegas Durán  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-06408-00

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-06408-00  
**Demandante:** UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN  
SOCIAL -UGPP-  
**Demandado:** EDGAR VANEGAS DURÁN

**Temas:** Causales de revisión previstas en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y el numeral 7.º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011. Requisitos para su configuración. Declara fundado el recurso. Infirma providencia recurrida. Niega pretensiones del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

**SENTENCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Al no observarse causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve el recurso extraordinario de revisión, interpuesto por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP (en adelante UGPP), a través de apoderada judicial, con el cual pretende que se infirme la sentencia del 16 de junio de 2022, dictada por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor Edgar Vanegas Durán en contra de la entidad recurrente.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho**

1. El señor Edgar Vanegas Durán nació el 6 de julio de 1951 y trabajó como empleado público en forma discontinua durante 20 años, 7 meses y 4 días, desde el 23 de mayo de 1977 hasta el 6 de octubre de 1998<sup>1</sup>. Así mismo, estuvo vinculado como profesor del programa de arquitectura en distintas universidades

<sup>1</sup> Trabajó en la Alcaldía de Zipaquirá, en el Instituto de Crédito Territorial (ITC) y en el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe).



privadas<sup>2</sup>, entre los años 1981 y 2016.

2. El señor Vanegas Durán consideró que era beneficiario del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, puesto que a la entrada en vigencia de esa normativa, el 1.º de abril de 1994, había laborado 16 años y 8 días al servicio del sector oficial. Además, el trabajador efectuó cotizaciones tanto al sector público en la extinta Cajanal EICE (hoy UGPP) y al liquidado ISS (hoy Colpensiones), como al sector privado en la Compañía Colombiana Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías S.A. (Colfondos).

3. Con base en lo anterior, el señor Vanegas Durán le solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación<sup>3</sup>, sin embargo, mediante auto n.º ADP 9370 del 28 de junio de 2013, la entidad declaró que no era competente para tramitar lo pedido, dado que, en la base de datos de los aportes al sistema de pensiones, se encontró que el interesado estaba afiliado al régimen de ahorro individual con solidaridad – en adelante RAIS- en Colfondos, por lo que era a esta última a la que le correspondía pronunciarse sobre las pretensiones del peticionario.

4. El señor Edgar Vanegas Durán ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la UGPP, con el objetivo de obtener la nulidad del auto n.º ADP 9370 del 28 de junio de 2013. Como consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se le ordenara a la entidad reconocerle y pagarle la pensión de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual del último año de servicio, incluyendo todos los factores salariales (primas de alimentación, de navidad, de vacaciones, de servicios y de antigüedad quinquenal, así como el estímulo al ahorro y la bonificación por servicios prestados). Asimismo, que se condenara a la indexación de la primera mesada y al pago de intereses de mora. Finalmente, pidió que se le diera cumplimiento al fallo en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

## 1.2. Sentencia de primera instancia

5. Mediante la sentencia del 27 de febrero de 2020, la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda.

6. Para llegar a la anterior conclusión, el *a quo* estableció que el señor Edgar Vanegas Durán inicialmente cotizó al régimen de prima media con prestación definida – en adelante RPM- y, si bien, se cambió al RAIS, lo cierto es que el 27 de

<sup>2</sup> Fue profesor en las Universidades La Gran Colombia, de La Salle y Antonio Nariño,

<sup>3</sup> Conforme a lo dispuesto en la audiencia inicial donde se fijó el litigio a propósito de esa prestación económica. En el trámite de nulidad y restablecimiento del derecho, Colpensiones compareció como vinculado. Esta última entidad no fue vinculada en esta actuación toda vez que no fue parte y tampoco tiene interés en las resultados de este asunto.



mayo de 2016, retornó al primero, por lo que le correspondía a la UGPP pronunciarse sobre el reconocimiento pensional.

7. Explicó que el peticionario estaba cubierto por el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, esto porque al 1.º de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia de esa normativa, el señor Vanegas Durán había cumplido 16 años, 5 meses y 4 días laborados.

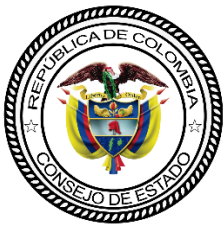
8. Resaltó que la pensión reclamada es “*por el tiempo laborado en el sector público*” bajo las reglas de la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 del mismo año. En cuanto al ingreso base de liquidación (IBL), aplicó la decisión de unificación del 4 de agosto de 2010 de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que para los beneficiarios del régimen de transición garantizaba la liquidación de la prestación conforme a los factores sobre los cuales efectuó las respectivas cotizaciones. Esto, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad del sistema pensional.

9. Indicó que las pruebas aportadas evidenciaron que el señor Edgar Vanegas Durán trabajó en el sector público en el municipio de Zipaquirá y en el Inurbe por un lapso de 20 años, 7 meses y 3 días. Asimismo, determinó que el 6 de julio de 2006, cumplió 55 años de edad, por lo que adquirió el estatus pensional al cumplir la edad requerida en ese momento.

10. El *a quo* se refirió a la compatibilidad pensional, para ello aludió a la Resolución GNR 368147 del 5 de diciembre de 2016, mediante la cual Colpensiones le reconoció al señor Edgar Vanegas Durán la pensión de vejez, con base en los tiempos que el beneficiario cotizó como docente en el sector privado. En atención a lo anterior, el tribunal concluyó que: “*la liquidación de la pensión [de vejez] se efectuó con los aportes realizados como docente universitario del sector privado y que la pensión que solicitó ante la UGPP se fundamenta en los aportes efectuados al sector público, lo cual no genera incompatibilidad entre las prestaciones*”.

11. Finalmente, el juez de primer grado aclaró que el 6 de mayo de 2013, fecha en que el actor le solicitó a la UGPP el reconocimiento pensional, aquel se encontraba afiliado al RAIS, por lo que el acto administrativo acusado se ajustó a derecho, dado que la afiliación al RPM ocurrió el 27 de mayo de 2016. Sin embargo, a partir de la situación fáctica, las pruebas allegadas al proceso, y en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el tribunal concluyó que no había lugar a declarar la nulidad del Auto ADP 0009370 de 28 de junio de 2012, aunque sí era procedente efectuar el reconocimiento pensional, con base en el inciso 3.º del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

12. De acuerdo con lo anterior, la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, decidió abstenerse de declarar la



nulidad del acto administrativo acusado y condenó a la UGPP a reconocer y pagar al señor Edgar Vanegas Durán, de manera indexada, la pensión de jubilación en los términos de la Ley 33 de 1985 y la liquidación incluyendo los factores del Decreto 1158 de 1994, efectiva a partir del 6 de julio de 2006, pero con efectos fiscales desde el 6 de mayo de 2010, por prescripción trienal.

13. La **UGPP** apeló la anterior decisión. Para el efecto, argumentó que en el expediente no había prueba del traslado del señor Vanegas Durán al RPM, pues consultada la base de datos de afiliación al sistema de pensiones, aparecía registrada como última afiliación al RAIS, en Colfondos a 1.º de marzo de 2000 pero con la anotación de “retirado”. En ese orden, la unidad afirmó que no está legitimada en la causa por pasiva para efectuar el reconocimiento pensional ordenado por el *a quo*, pues este debe ser efectuado por Colfondos S.A. y si, en gracia de discusión, se admitiera que el peticionario está afiliado al RPM, el llamado a efectuar el pago de la prestación sería Colpensiones.

14. De otra parte, el apoderado de la UGPP señaló que cuando el señor Vanegas Durán se cambió del RPM al RAIS, perdió los beneficios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

15. Finalmente, el representante de la entidad sostuvo que únicamente tiene la obligación del reconocimiento pensional de las prestaciones causadas a cargo de la administradora del RPM del orden nacional y de las entidades públicas del mismo orden que hayan tenido la función de reconocer las pensiones y que se hubieren liquidado; pero como en este caso el actor cotizó a diferentes instituciones, la obligación pensional no estaría a cargo de la UGPP.

### 1.3. Sentencia de segunda instancia

16. En fallo del 16 de junio de 2022, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado confirmó la decisión del *a quo*.

17. La segunda instancia formuló como problema jurídico a resolver:

“si por retornar al régimen de prima media con prestación definida luego de haberse trasladado al régimen de ahorro individual con solidaridad, el actor perdió el beneficio de la transición establecida en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para poder obtener el reconocimiento pensional según lo dispuesto en la Ley 33 de 1985”. Una vez dilucidado lo anterior, tendría que establecer “cuál es el ente de previsión competente para el reconocimiento de la pensión de jubilación del señor Edgar Vanegas Durán”.

18. Para resolver la cuestión jurídica planteada, la Subsección B de la Sección Segunda abordó el análisis de: i) el régimen de transición pensional previsto en la Ley 100 de 1993 y la modificación del Acto Legislativo 01 de 2005; ii) el extinto ISS (hoy Colpensiones) y las cajas, fondos o entidades de previsión social como



administradores del RPM, y iii) las competencias atribuidas a Colpensiones y a la liquidada Cajanal (hoy UGPP).

19. El juez de segunda instancia, señaló que de conformidad con las reglas establecidas en los artículos 6.º del Decreto 813 de 1994, 1.º del Decreto 2527 de 2000 y 3.º y 4.º del Decreto 2196 de 2009, la UGPP es competente para decidir sobre la solicitud pensional del peticionario porque al 1.º de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, aquel tenía más de 16 años de servicios cotizados en la extinta Cajanal.

20. El *ad quem* estableció que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional solo conservan los beneficios del régimen de transición “aquellas personas que retornan al régimen de prima media con prestación definida, siempre que al 1.º de abril de 1994 acumulen 15 años o más de servicios cotizados”. Como en este caso, para ese momento límite, el señor Vanegas Durán tenía 43 años de edad y más de 16 años de labores con aportes al RPM, conservó los beneficios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

21. Concluyó que la UGPP es competente para resolver la solicitud pensional, pues según el Decreto 2196 de 2009, le corresponde a esa entidad atender las solicitudes de reconocimiento pensional de las personas que hubieren cumplido los requisitos para pensionarse antes del 1.º de julio de 2009, circunstancia en la que se encuentra el señor Edgar Vanegas Durán, quien adquirió el estatus el 6 de julio de 2006 por edad, ya que el tiempo de servicio lo había cumplido el 6 de octubre de 1998. Por lo anterior, confirmó la decisión del *a quo*.

22. El anterior fallo se notificó por medios electrónicos el 8 de julio de 2022, de tal manera que la sentencia cobró ejecutoria el 15 de julio de la citada anualidad.

23. La UGPP dio cumplimiento a la decisión del Consejo de Estado mediante la Resolución n.º RDP 000808 de 22 de septiembre de 2022, que ordenó el pago de la “*pensión de vejez*” a favor del señor Edgar Vanegas Durán, en cuantía de \$2.597.865, efectiva a partir del 6 de julio de 2006.

## II. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

### 2.1. Demanda

24. Por medio de escrito enviado al correo de la Secretaría General del Consejo de Estado el 1.º de diciembre de 2022, la apoderada de la UGPP, interpuso recurso extraordinario de revisión, en el que incluyó las siguientes pretensiones:

PRIMERO: Revocar de manera íntegra la sentencia proferida el 16 de junio de 2022, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, que confirmó la sentencia proferida el 28 de junio de 2021, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda,



Subsección “D” dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral con radicado No. 25000234200020130554701, promovido por el señor EDGAR VANEGAS DURAN, contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, decisión que quedó ejecutoriada el 13 de julio de 2022, la cual dispuso el pago de una pensión de jubilación siendo esta incompatible con la pensión de vejez reconocida por Colpensiones, pues cubre el mismo riesgo de vejez.

SEGUNDO: Declarar que el señor EDGAR VANEGAS DURAN no le asiste el derecho a que se le reconozca y pague la pensión de jubilación reconocida por fallo judicial, en tanto ya se le ha reconocido una pensión de vejez, estando percibiendo más de una asignación proveniente del tesoro público, la cual cubre el mismo riesgo (vejez).

TERCERO: Declarar que la pensión de jubilación pagada por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, es incompatible con la pensión de vejez legal reconocida por la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, pues ambas prestaciones tienen como objetivo cumplir la misma contingencia de vejez, de manera que no resulta ajustado el pago de dos asignaciones en su favor con cargo del erario.

CUARTO: Ordenar al señor EDGAR VANEGAS DURAN, a efectuar la devolución de las sumas pagadas en virtud del acto de reconocimiento de la pensión de vejez debidamente indexadas, al no haber lugar al pago de valor alguno en virtud de tal prestación<sup>4</sup>.

25. La apoderada de la UGPP manifestó que interpuso este recurso con fundamento en las causales previstas en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y el numeral 7.º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011. Argumentó que la pensión de jubilación concedida al señor Edgar Vanegas Durán por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado excede lo debido legalmente y es incompatible con la pensión de vejez reconocida por Colpensiones al mencionado ciudadano. Esto porque ambas provienen del tesoro público y cubren el mismo riesgo: la vejez.

## 2.2. Causales de revisión invocadas y sustento

26. Como causales de revisión la parte recurrente invocó las establecidas en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003<sup>5</sup> y el numeral 7.º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011<sup>6</sup>, las cuales sustentó así:

<sup>4</sup> La transcripción corresponde al texto original de la demanda del recurso extraordinario de revisión, por lo que puede tener errores.

<sup>5</sup> Artículo 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.



27. Causal del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003: la sentencia recurrida concedió una pensión de jubilación con base en los tiempos laborados por el trabajador en el municipio de Zipaquirá y en el Inurbe, pese a que dichos aportes habían sido computados por Colpensiones para el reconocimiento de la pensión de vejez.

28. Para la apoderada de la entidad, al señor Vanegas Durán se le está efectuando un pago no debido porque recibe una mesada pensional a la cual no tiene derecho, con lo que se afectan de manera significativa los principios de eficiencia, progresividad y equidad del sistema de seguridad social en pensiones.

29. En este sentido, agregó que al efectuársele pagos que no tienen soporte legal ni jurídico, el señor Vanegas Durán ha recibido sumas pagadas en exceso.

30. En conclusión, la abogada consideró que la decisión de los jueces administrativos de primera y segunda instancia fue “*desacertada*” porque no podía reconocérsele una pensión de jubilación al beneficiario que ya recibía una prestación similar por parte de Colpensiones. En este punto, concluyó que esta es razón suficiente para que se infirme la sentencia recurrida.

31. Causal del numeral 7.º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011: mediante la Resolución GNR 368147 de 5 de diciembre de 2016, Colpensiones le reconoció al señor Edgar Vanegas Durán una pensión de vejez con base en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993<sup>7</sup> (modificado por el artículo 9.º de la Ley 797 de 2003).

32. La apoderada de la UGPP refirió, de una parte, que la pensión reconocida por Colpensiones tuvo en cuenta los tiempos de servicio laborados en el municipio de Zipaquirá, el Inurbe, así como en las universidades La Gran Colombia, Católica de Colombia, de La Salle y en la Fundación Universidad de América, desde el 2 de marzo de 1981 al 1.º de agosto de 2012. De otra, que la prestación que la Unidad reconoció tuvo en cuenta los tiempos servidos en el sector público, mismos aportes computados para la pensión de vejez ya reconocida, por lo que son

---

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

(...)

b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

6ARTÍCULO 250. *Causales de revisión*. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

(...)

7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.

(...)

<sup>7</sup> Mediante el cual se establecen los requisitos que debe reunir el afiliado para obtener la pensión de vejez.



incompatibles y contrarían los artículos 128 de la Constitución<sup>8</sup> y 13 de la Ley 100 de 1993<sup>9</sup>.

33. Por último, la abogada de la entidad refirió que la causal invocada se configura por la indebida valoración probatoria que efectuó la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que desconoció que la pensión de vejez de Colpensiones en favor del señor Edgar Vanegas Durán se calculó con fundamento en los mismos tiempos de la ordenada con la sentencia recurrida.

### 2.3. Actuaciones procesales relevantes

#### 2.3.1. Auto admisorio de la demanda

34. Mediante auto del 1.º de diciembre de 2022 se admitió la demanda del recurso extraordinario de revisión, proveído que se notificó a las partes<sup>10</sup>, integrándose en debida forma el contradictorio. También se surtió la notificación al representante del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

#### 2.3.4. Contestación de la demanda

35. La apoderada judicial del señor **Edgar Vanegas Durán** se opuso a las pretensiones del recurso promovido por la UGPP, toda vez que la sentencia recurrida está debidamente fundamentada, goza de plena validez y está amparada por los principios de cosa juzgada, inmutabilidad y seguridad jurídica. Agregó que lo pretendido por la entidad es reabrir el debate procesal que fue zanjado por los jueces de instancia.

36. Añadió que respecto de la compatibilidad de las pensiones de vejez y jubilación, la UGPP no formuló ningún cuestionamiento en el recurso de apelación del fallo dictado por la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por lo que no le estaba dado al Consejo de Estado pronunciarse sobre aspectos ajenos a la impugnación, en virtud del principio de congruencia y el artículo 320 del CGP, según el cual, *“el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante”*. En

<sup>8</sup> Artículo 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.

<sup>9</sup> ARTICULO 13. Características del Sistema General de Pensiones. El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características: (...) j) Ningún afiliado podrá recibir simultáneamente pensiones de invalidez y de vejez; (...).





cualquier caso, la abogada consideró que “*las decisiones recurridas explicaron ampliamente las razones por las que las prestaciones eran compatibles*”.

37. Frente a la compatibilidad de pensiones, la representante del demandado afirmó que la sentencia del *a quo* fue enfática en señalar que para efectos de la pensión de jubilación se tendrían únicamente los tiempos de servicio prestados por el señor Edgar Vanegas Durán en el sector público, en el municipio de Zipaquirá y en el Inurbe. Asimismo, afirmó que la pensión de vejez se le reconoció “*exclusivamente con los aportes realizados como docente universitario del sector privado*”, lo cual suma más de 38 años.

38. La apoderada del señor Vanegas Durán refirió que, si bien es cierto que el acto de reconocimiento de la pensión de vejez de Colpensiones *menciona* los tiempos públicos laborados en el Inurbe y en el municipio de Zipaquirá, solo lo hace de manera ilustrativa, porque los tiempos públicos fueron excluidos de la pensión de vejez, lo cual se demuestra con el hecho de que los aportes efectuados nunca fueron trasladados al ISS o a Colpensiones, sino a cajas de previsión, lo que “*comprueba que contrario a lo afirmado por la accionante, no fue financiada por aportes ya tenidos en cuenta en el reconocimiento de pensión de jubilación efectuado a través de las providencias judiciales objeto de revisión*” (subrayas del texto).

39. La abogada del accionado aseveró que su poderdante ha recibido de buena fe las sumas reconocidas.

## 2.5. Etapa probatoria

40. Por auto dictado el 28 de febrero de 2023, se tuvieron como pruebas los documentos aportados con la demanda y la contestación presentada por el señor Edgar Vanegas Durán.

## III. CONSIDERACIONES DE LA SALA ESPECIAL

### 3.1. Normatividad aplicable

41. El Título VI Capítulo I de la Ley 1437 de 2011, regula el recurso extraordinario de revisión. En aquel se indican los términos, causales y requisitos que deben cumplirse para su admisión y procedencia, en los artículos 248 a 255<sup>11</sup>, modificados parcialmente por la Ley 2080 de 2021.

<sup>11</sup> Las normas citadas fueron modificadas por los artículos 68 al 70 de la Ley 2080 de 2021.



## 3.2. Presupuestos procesales de la acción

### 3.2.1. Competencia

42. La Sala Veintisiete Especial de Decisión de esta corporación es **competente** para conocer el presente recurso extraordinario de revisión, interpuesto por la apoderada de la UGPP, con el cual pretende que se infirme la sentencia dictada el 16 de junio de 2022, por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral instaurado por el señor Edgar Vanegas Durán contra la entidad recurrente.

43. Lo anterior, con fundamento en lo establecido en el artículo 249 la Ley 1437 de 2011, en virtud del cual las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado serán conocidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sin exclusión de la sección que profirió la decisión<sup>12</sup>.

44. Postura que fue reafirmada en el auto del 24 de mayo del 2023, a través del cual la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, unificó jurisprudencia en el sentido de indicar que tratándose de recursos extraordinarios de revisión no se configura en los magistrados la causal de recusación prevista en el numeral 1° del artículo 141 del Código General del Proceso, por el solo hecho de haber suscrito la sentencia objeto de revisión<sup>13</sup>.

45. Por su parte, el artículo 107 de la misma normativa creó las salas especiales de decisión para resolver los procesos sometidos al conocimiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que la ley expresamente les encomiende, disposición con fundamento en la cual se expidió el Acuerdo 321 de 2014 que, en cuyo artículo 2.º, señaló los asuntos de su competencia, asignándoles, entre otros, los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de las secciones y subsecciones del Consejo de Estado, competencia que quedó expresamente regulada en el artículo 29 del Acuerdo 80 de 2019, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado, actualmente vigente.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-450 del 16.06.2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En este fallo se consideró que *“la expresión demandada simplemente implica que no se puede excluir de plano a todos los Magistrados de la Sección o Subsección, pero en ningún momento permite concluir que no deba decidirse en cada caso concreto si se presenta una causal de impedimento, por lo cual es claro que no se afectan los principios de imparcialidad e independencia judicial.”* Conforme al planteamiento anterior, no vulnera el principio de imparcialidad el conocimiento de un recurso extraordinario de revisión por parte de uno de los magistrados que aprobó la sentencia recurrida, toda vez que, no es jurídicamente admisible excluir a todos los consejeros que participaron de la decisión impugnada.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto de unificación del 24 de mayo de 2023, Radicado: 11001-03-15-000-2020-00471-00, Demandante: Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.



### 3.2.2. Oportunidad

46. En el presente caso se encuentra acreditado que la demanda se dirige contra la sentencia dictada el 16 de junio de 2022, notificada el 8 de julio de 2022, la cual cobró ejecutoria el día 15 de ese mismo mes y año y el recurso fue interpuesto el 1.º de diciembre de 2022, lo que significa que se presentó dentro del término legal.

### 3.2.3. Legitimación en la causa

47. En relación con el presupuesto referido a la legitimación en la causa, debe señalarse que la UGPP está habilitada por activa y el señor Edgar Vanegas Durán, por pasiva, respectivamente, porque fueron las partes demandada y demandante, respectivamente, del juicio en el que se dictó la sentencia objeto de esta petición de revisión y la primera fue condenada al pago de la prestación económica cuyo indebido reconocimiento se reclama.

### 3.3. Problema jurídico

48. Corresponde a la Sala determinar si procede infirmar el fallo del 16 de junio de 2022, dictado por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurado por el señor Edgar Vanegas Durán, en el que se confirmó la decisión de primera instancia que ordenó a la UGPP reconocer y pagar la pensión de jubilación reclamada.

49. Con fundamento en la situación fáctica señalada por la parte actora, el material probatorio recaudado y los argumentos expuestos en la demanda de revisión y en la contestación, los problemas jurídicos que subyacen al caso concreto consisten en:

¿Determinar si en la sentencia del 16 de junio de 2022, dictada por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado que confirmó que la UGPP era la competente para tramitar y reconocer la solicitud pensional reclamada por el acto se configuran las causales previstas en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y el numeral 7.º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011?

50. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala Veintisiete Especial de Decisión abordará los siguientes ejes temáticos: *i)* generalidades del recurso extraordinario de revisión; *ii)* caracterización de las causales previstas en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y el numeral 7.º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, y *iii)* análisis del caso concreto.



### 3.4. Generalidades del recurso extraordinario de revisión

51. De acuerdo con el artículo 248 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, el recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación excepcional de las providencias judiciales que se encuentran ejecutoriadas y, por ende, amparadas por el principio de la cosa juzgada. Esta herramienta autoriza al juez para revisarlas e infirmarlas, cuando aquellas se tornen injustas al haber configurado alguna de las causales enlistadas en el artículo 250 de la normativa mencionada<sup>14</sup>.

52. Las providencias susceptibles del recurso son las proferidas: (i) por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; (ii) en única, primera o segunda instancia por los tribunales administrativos, y (iii) en primera o segunda instancia por los jueces administrativos, cuya naturaleza permita la interposición de este dispositivo<sup>15</sup>.

53. La demanda contentiva del recurso debe cumplir los requisitos del artículo 252 de la Ley 1437 de 2011, es decir que incluyan:

1. La designación de las partes y sus representantes.
2. Nombre y domicilio del recurrente.
3. Los hechos u omisiones que le sirvan de fundamento.
4. La indicación precisa y razonada de la causal invocada.

Con el recurso se deberá acompañar poder para su interposición y las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y solicitará las que pretende hacer valer.

54. La jurisprudencia ha entendido que la técnica de este dispositivo exige demostrar que se afectó la validez de la decisión jurisdiccional, por lo que debe haber una correspondencia entre las pretensiones, la causal invocada y los argumentos de la demanda.

55. Por el contrario, está descartada su utilización como si se tratara de una instancia adicional. En este sentido, se ha sostenido que esta herramienta no puede emplearse para: (i) imponer apreciaciones jurídicas distintas a las del juez natural; (ii) pretender subsanar errores u omisiones de la propia parte durante el proceso ordinario; o (iii) cuestionar la valoración probatoria que efectuó la autoridad judicial<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> El marco teórico y conceptual del recurso extraordinario de revisión con las características esenciales que se indican ha sido construido por esta Corporación, entre otras, en las siguientes sentencias: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 2.03.2010, Rad. REV-2001-00091, 6.04.2010, Rad. REV-2003-00678, 20.10.2009, Rad. REV-2003-00133, 12.07.2005, Rad. REV-1997-00143-02, 14.03.1995, Rad. REV-078, 16.02.1995, Rad. REV-070, 20.04.1993, Rad. REV-045 y 11.02.1993, Rad. REV-037; Sección Tercera, sentencia del 22.04.2009, Rad. 35995 y Sección Quinta, sentencia de 15.07.2010, Rad. 2007- 00267.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-520 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala 27 Especial de Decisión, Sentencia del 3.03.2015. M.P. Alberto Yepes Barreiro (E); Sala Veintisiete (27) Especial de Revisión, Sentencia del 3.04.2018, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV);



56. Al tiempo, las condiciones descritas suponen un límite para la actuación del juez extraordinario, cuyo margen interpretativo está delimitado por los fundamentos de la demanda y la causal invocada<sup>17</sup>.

57. En suma, este recurso tiene como objeto revisar las decisiones adoptadas injustamente en los términos de las causales taxativas del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, pero no es una instancia adicional del proceso ordinario que pueda emplearse para corregir errores de hecho o de derecho<sup>18</sup>.

58. A continuación, la Sala presentará la caracterización de las causales invocadas por la UGPP en el caso bajo estudio.

### **3.5 Caracterización del recurso extraordinario especial de revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003**

59. El artículo 20 de la Ley 797 de 2003 instituyó el recurso especial de revisión de las providencias judiciales que reconocen sumas periódicas o pensiones con cargo al erario o a fondos de naturaleza pública. También son susceptibles de este trámite las sentencias que reconozcan sumas de dinero en contravía de lo establecido en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional.

60. El procedimiento que se sigue para esta causal es el del recurso extraordinario de revisión previsto en los artículos 249 y 253 de la Ley 1437 de 2011 (con la adición y modificación introducidas por los artículos 68 y 69 de la Ley 2080 de 2021), siempre que se trate de asuntos sometidos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

61. En torno a las consecuencias jurídicas que se derivan en los eventos de encontrar fundada una de las causales objeto de análisis, el artículo 253 *ídem*, establece dos alternativas:

- i) De acreditarse el supuesto de hecho consagrado en la causal prevista en el literal a), se deberá declarar la nulidad de la sentencia o de la actuación afectada con la circunstancia que dio lugar a la revisión y se devolverá el proceso a la autoridad judicial de origen, para que rehaga lo actuado o dicte sentencia de nuevo, según corresponda.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de esta Corporación, en sentencia de 27.01.2004. Rad. (REV) 2003-0631, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; sentencia de 11 de octubre de 2005. Rad. (REV) 2003-0794. M.P. Ligia López Díaz; sentencia del 29 de abril de 2015, M.P. Danilo Rojas Betancourt; 25000-23-26-000-1999-00319-01(26239); sentencia de 26 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-24-000-2009- 00616-00(REV), M.P. Nubia Margot Peña Garzón Sala Cuarta Especial de Decisión, Sentencia del 13 de octubre de 2020, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 11001-03-15-000-2019-00119-00(REV).

<sup>18</sup> De cualquier forma, será forzoso analizar con cuidado los argumentos esgrimidos por la parte actora, con el fin de detectar si lo que se cuestiona es, realmente, una actuación contraria a la ley o carente de justificación o, si el propósito del demandante es que se revise la decisión, como si el proceso en sede de lo contencioso administrativo pudiera constituirse en una nueva instancia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 14.08.2008, Rad. 16.594



ii) En el evento de haberse demostrado el supuesto de hecho consagrado el literal b) se invalidará la sentencia y se dictará la que en derecho corresponda.

62. La diferencia en las consecuencias jurídicas está sustentada en los supuestos fácticos disímiles de cada causal, de carácter *in procedendo* la primera e *in judicando* la segunda.

63. Al igual que en las pautas generales del recurso extraordinario de revisión, estas causales especiales exigen una carga argumentativa mínima encaminada a demostrar ya sea el desconocimiento del núcleo esencial del debido proceso o, el reconocimiento de la prestación económica en exceso o sin que se tuviera el derecho, al haberse otorgado con violación de las normas sustantivas en que se funda y que afectan el erario y la sostenibilidad del sistema pensional.

64. Sobre la segunda causal, se prevé la posibilidad de que el litigio verse sobre “problemas de interpretación del derecho; por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición; o la aplicación de un régimen especial frente a uno general; estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003”.<sup>19</sup>

65. En este caso, la UGPP invocó la causal prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003<sup>20</sup>, la cual procede cuando “la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.”

66. En la exposición de motivos del proyecto de la Ley 797 de 2003, se señaló que la posibilidad de revocar las pensiones otorgadas irregularmente es uno de los instrumentos que permiten afrontar la corrupción y evitar los perjuicios que puedan sufrir las finanzas públicas<sup>21</sup>. De ahí que el legislador haya dotado a las entidades que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones, de un instrumento judicial que permite revisar las prestaciones que contrarían la ley, porque no cumplen los requisitos exigidos o exceden lo que en derecho les corresponde a sus beneficiarios, poniendo en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social en pensiones<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003, reiterada en la C-258 del 7.05.2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>20</sup> “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”

<sup>21</sup> Imprenta Nacional. Gaceta Legislativa 56. Consecutivo 4-816. Exposición de motivos Proyecto de Ley 56 de 2002-Senado. Artículos 20 y 21. Revisión y revocatoria de pensiones. Estos artículos contemplan la posibilidad de revisar las decisiones judiciales, las conciliaciones o las transacciones que han reconocido pensiones irregularmente o por montos que no corresponden a la ley.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-760 del 10.08.2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes



### 3.6. Causal de revisión del numeral 7.º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011

67. Esta causal debe valorarse en atención a los supuestos de hecho que establece la norma y que se refieren a “[n]o tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida”.

68. El Consejo de Estado ha entendido que esta causal procede únicamente cuando se impugna una sentencia que reconoció una pensión o prestación periódica, de tal manera que su ámbito de aplicación excluye decisiones que resolvieron cuestiones diferentes como reliquidaciones por factores dejados de incluir u otros aspectos relacionados con el monto de la prestación<sup>23</sup>. En este sentido, la Sala Plena de este tribunal ha expresado lo siguiente:

En ese orden, se tiene que los elementos estructurantes de esta causal son:

- Que el objeto del recurso sea una sentencia mediante la cual se decrete o reconozca a favor de determinada persona una pensión periódica, de las cuales cabe mencionar las de jubilación, de vejez, de invalidez, de sustitución, y la asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública, principalmente.

Lo anterior significa que no son susceptibles de esa causal las sentencias que niegan dicha clase de prestación periódica, como tampoco las que resuelvan sobre aspectos posteriores a su reconocimiento, en particular los concernientes a su reliquidación, factores dejados de incluir y, en general, modificación o discusión de su monto.

- Que la cuestión decidida en dicha sentencia haya sido la “aptitud legal” para acceder al derecho de gozar de esa pensión periódica, siendo tal aptitud la situación jurídica necesaria para que surja la condición o status de pensionado en quien pidió su reconocimiento. cualquier error judicial por ostensible que sea<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión, Sentencia del 1.08.2017, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-15-000-2016-03414-00 (REV) Se pueden revisar igualmente las siguientes sentencias Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Veinte, Senencia del 16.10.2018. Rad. 110010315000201401658; M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; Sala Novena Especial de Decisión, Sentencia del 5.03.2019, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 11001-03-15-000-2014-04407-00(REV), Sala Sexta Especial de Decisión, Sentencia del 3.11.2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-15-000-2020-03047-00(REV); Sala Novena Especial de Decisión, Sentencia del 22.03.2022, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-15-000- 2018-02341-00

<sup>24</sup> Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7.12.2010. Radicación número: 11001-03- 15-000-2005-00297-01(REV) Actor: Maria Ofir Jaramillo Buitrago. M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.La sentencia incluyó la siguiente cita original: “No puede confundirse la aptitud legal necesaria o titularidad para gozar de una pensión con el derecho a cualquier reajuste de su cuantía, precisamente porque las causales de revisión son excepciones al principio de la cosa juzgada que ampara a las sentencias ejecutoriadas y, por lo mismo, no pueden interpretarse con amplitud para intentar cobijar con ellas cualquier error judicial por ostensible que sea”, se dice en sentencia de 4 de junio de 1991, expediente 3920, Sección Segunda, consejero ponente doctor Joaquín Barreto Ruiz.”



69. Asimismo, se ha considerado que la causal 7.<sup>a</sup> del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, permite abrir la discusión jurídica de la sentencia impugnada, toda vez que está diseñada para verificar que el beneficiario de la prestación tenga la aptitud legal -que cumpla los requisitos- para acceder al derecho<sup>25</sup>.

### 3.8. Análisis del caso concreto

70. La Sala de Decisión advierte que, de manera conjunta, la pretensión de la recurrente consiste en señalar que la sentencia del 16 de julio de 2022, de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que confirmó la decisión de primera instancia, le impuso el reconocimiento de una pensión de jubilación bajo las condiciones de la Ley 33 de 1985; carga que desconoce la prohibición legal de recibir más de una asignación del tesoro nacional, por haberse reconocido al señor Vanegas Durán una pensión de vejez por Colpensiones que tiene en cuenta los mismos tiempos y cotizaciones ordenados para su cómputo.

71. Sobre este aspecto, debe tenerse en consideración que, si bien, la decisión de segunda instancia que se impugna a través de la revisión, no analizó los requisitos del señor Vanegas Durán para ser beneficiario de la pensión de jubilación, por no ser este el objeto del recurso de apelación y se limitó a analizar la competencia en el cumplimiento del derecho ordenado, al confirmar la decisión válido su reconocimiento y el análisis efectuado por el *a quo*.

72. Lo anterior implica que: (i) la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sea la competente para estudiar la demanda propuesta por la UGPP, ya que este mecanismo procede contra sentencias ejecutoriadas proferidas por las subsecciones del Consejo de Estado; y (ii) posibilita el estudio de las causales invocadas para verificar si la UGPP debe asumir el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación del señor Edgar Vanegas Durán, pues fue a partir de la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia que quedó en firme la obligación prestacional.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 4.06.1991, M.P. Joaquín Barreto Ruiz, Rad. 3920; Sentencia del 7.12.2010, Rad. 11001-03-15-000-2005-00297-01 REV, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias del 13.02.2020. Rad: 11001-03-25-000-2016-00287-00 (1637-16), M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas y la del 29.10.2020, Rad: 11001- 03-25-000-2015-00138-00(0287-15), M.P.: William Hernández Gómez; sentencia del 7.05.2020, M.P., William Hernández Gómez, Rad. 11001-03-25-000-2016- 00422-00(1930-16), demandante: Fundación San Juan de Dios en Liquidación. La línea jurisprudencial aquí citada es unívoca al señalar que *“están exceptuadas de esta causal las sentencias que niegan dicha clase de prestaciones periódicas y las que resuelvan sobre aspectos posteriores a su reconocimiento, tal es el caso de la reliquidación por inclusión de factores o en general, por la discusión del monto en sí. En cuanto a la aptitud legal: En este apartado, debe tenerse en cuenta que el punto de discusión de la sentencia cuya revisión se pide debe entenderse como el cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa pertinente, que dan lugar al nacimiento de un derecho económico. Dicho de otra manera, es la situación jurídica en que se debe encontrar una persona, con ocasión de la concurrencia de los supuestos legales señalados en la regulación que le es aplicable, para ser titular de la prestación periódica reconocida mediante sentencia”*. Consúltese también: Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “B”, sentencia del 4.03.2021, M.P. César Palomino Cortés.





73. Con base en lo anterior, la Sala, en este caso particular, verificará si se configuraron las causales invocadas por la UGPP, y en tal medida, determinará si era la competente para reconocer y pagar el derecho reclamado por el señor Vanegas Durán y, si éste debía o no ser reconocido al peticionario.

74. Como fundamento del recurso de revisión la parte demandante consideró que la sentencia debe ser invalidada porque se configuran las causales del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y del numeral 7° del artículo 250 de la Ley 1437. En síntesis, los argumentos presentados son los siguientes:

i) Mediante la Resolución GNR 368147 de 5 de diciembre de 2016, Colpensiones le reconoció al señor Edgar Vanegas Durán una pensión de vejez con base en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 (modificado por el artículo 9.º de la Ley 797 de 2003).

ii) La prestación reconocida por Colpensiones tuvo en cuenta los tiempos de servicio laborados en el municipio de Zipaquirá, el Inurbe y las universidades La Gran Colombia, Católica de Colombia, de La Salle y en la Fundación Universidad de América. Esto, evidencia que incluyó los mismos aportes computados para la pensión de jubilación ordenada por los jueces administrativos.

iii) En primera instancia, mediante la sentencia del 27 de febrero de 2020, la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda. Esto porque consideró que el señor Vanegas Durán era beneficiario del régimen de transición y retornó al RPM el 27 de mayo de 2016, por lo que la UGPP tenía competencia para resolver la pretensión pensional.

El *a quo* concluyó que el señor Vanegas Durán cumplía los requisitos de la Ley 33 de 1985, para acceder a la pensión de jubilación por el tiempo prestado en el sector público (en el Inurbe y en el municipio de Zipaquirá), la cual, a su juicio, era compatible con la que reconoció Colpensiones.

iv) Esta decisión fue impugnada por la UGPP y, mediante la sentencia del 16 de junio de 2022, la Subsección B del Consejo de Estado confirmó la decisión del *a quo*.

v) Para la UGPP, el reconocimiento de la pensión de jubilación al señor Vanegas Durán infringe el artículo 128 de la Constitución porque desconoce que el beneficiario recibe una pensión de vejez financiada con recursos del erario. Es decir, para la recurrente, está recibiendo una doble remuneración por la misma contingencia: la vejez.

vi) Para la UGPP el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no tuvo en cuenta que la pensión de vejez que se le reconoció al señor Edgar Vanegas



Durán tuvo como base los mismos tiempos de la sentencia recurrida, por lo que existe un pago no debido al recibir una mesada pensional a la cual no tiene derecho, afectando de manera significativa los principios de eficiencia, progresividad y equidad del sistema de seguridad social en pensiones.

75. Como se puede advertir, el sustento de la unidad demandante, de una parte, se dirige a advertir que el derecho pensional del señor Vanegas Duran se otorgó en mayor valor al que debía ser reconocido y, de otra, que no tenía la aptitud legal para tal reconocimiento, lo que permite concluir que las causales invocadas se excluyen entre sí, en razón a que, la primera de ellas, parte del supuesto de que el reclamante si tenía derecho a la pensión de jubilación a cargo de la UGPP, pero se reconoció en exceso y, la segunda, está dirigida a establecer que no debió otorgársele la prestación.

76. De manera que, la Sala abordará el estudio del caso concreto partiendo de la posible configuración de la causal 7 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 y verificará si, en este caso, la pensión de jubilación ordenada por esta jurisdicción: (i) estaba a cargo de la UGPP y, ii) se decretó en favor del señor Edgar Vanegas Durán sin tener la aptitud legal necesaria para su reconocimiento.

77. En la sentencia de segunda instancia se concluyó que la pensión reconocida al señor Vanegas Durán se encontraba a cargo de la UGPP en la medida 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.

78. Por lo que concluyó:



“Teniendo en cuenta lo anterior y lo acreditado en el proceso, como que el señor Edgar Vanegas Durán - demandante adquirió el estatus pensional el **6 de julio de 2006** al cumplir 55 años de edad, debido a que el tiempo de servicio ya lo había consolidado con antelación, encontrándose que para dicha fecha estaba afiliado a CAJANAL, es posible establecer que el reconocimiento al derecho a la pensión le corresponde a la UGPP, por lo que habrá de confirmarse la sentencia del tribunal”.

79. Del recuento probatorio realizado por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B y verificado el expediente ordinario esta Sala advierte:

68.2. De acuerdo con reporte de afiliación de una persona al sistema – registro único de afiliados RUAF con fecha de corte del 2019/11/29<sup>25</sup>, se tiene que el señor Edgar Vanegas Durán reporta afiliación a la compañía colombiana administradora de fondos de pensiones y cesantías S.A. – Colfondos con fecha 2000/03/01 y en la actualidad retirado.

“... 2. La Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, radicó solicitud formal de traslado a nombre del señor VANEGAS DURAN, en fecha 17 de marzo de 2016, la cual fue validada y aprobada en fecha 27 de Mayo de 2016 y trasladados los aportes de la siguiente manera:

3. Teniendo en cuenta lo anterior los aportes fueron trasladados de la siguiente manera:

FONDO CONSERVADOR

- Fecha de traslado: 01 de Junio de 2016.
- Valor Traslado: \$63.876.739,00 (Sesenta y tres millones ochocientos setenta y seis mil setecientos treinta y nueve pesos m/cte).

FONDO MODERADO

- Fecha de traslado: 01 de Julio de 2016.
- Valor trasladado \$6.852.544,00 (Seis millones ochocientos cincuenta y dos mil quinientos cuarenta y cuatro pesos m/cte)

...”

80. Para la Sala, se configura la causal 7 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, invocada por la UGPP, pues, no debió ser ordenado el reconocimiento pensional a la UGPP en la medida que no tenía la competencia para ello, toda vez que al momento de consolidarse el derecho pensional del señor Vanegas Durán, esto es, 6 de julio de 2006, no se encontraba afiliado a Cajanal, por el contrario, se encontraba en el RAIS, a cargo de Colfondos, régimen al que se trasladó el 1 de marzo del 2000. Lo anterior, permite concluir que la situación del señor Vanegas Duran no se encuentra en ninguno de los eventos descritos en la providencia censurada y que se transcribieron en el numeral 75 de esta providencia.

81. En el caso concreto la aptitud legal para el reconocimiento de la pensión de jubilación, además de los requisitos generales de edad y semanas cotizadas estaba determinada por el régimen al que estaba afiliado el demandante para el momento en el que solicitó su reconocimiento pensional.

82. Bajo este supuesto, si bien, el señor Vanegas Durán para la fecha en que reclamó a la UGPP el derecho, contaba con 62 años de edad (nació el 6 de julio de 1951) y, relacionó los tiempos de servicio 218 días en el municipio de Zipaquirá, 7322 días en el Inurbe y 6239 días en las Universidades La Gran



Colombia, Católica, de La Salle, América y Fundación Universidad de Bogotá, lo cierto es que para el año 2013 se encontraba afiliado a Colfondos, en razón a ello quien debía estudiar la viabilidad del reconocimiento pensional era dicho fondo y no la UGPP, quien no tenía la administración de los aportes realizados durante las semanas cotizadas.

83. Lo anterior, evidencia la ausencia de competencia de la UGPP para reconocer la pensión de jubilación y el yerro en el que incurrió la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado al confirmar la sentencia del 27 de febrero de 2020. Aunado a lo anterior, también se desconoció que en el transcurso del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho fue otorgada por Colpensiones una pensión de vejez en favor del señor Vanegas Duran que garantizaba el derecho a la seguridad social en materia pensional del demandante.

84. Efectivamente, 5 de diciembre de 2016, Colpensiones profirió la Resolución GNR 368147 mediante la cual le reconoció al señor Edgar Vanegas Durán una pensión de vejez en la que consignó:

al llevarse a cabo la liquidación de la prestación teniendo en **cuenta los tiempos públicos y privados** por favorabilidad con toda la historia laboral y con base en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003, se encontró que en relación con lo establecido en la Ley 71 de 1988 y Decreto 758 de 1990, le era más favorable para los intereses del asegurado, toda vez que con la primera de las normas mencionadas se obtiene una tasa de reemplazo del 87%, mientras que con la segunda y tercera norma mencionada se obtiene una tasa de reemplazo del 75% y 78%; por lo cual se concluye que es procedente reconocer la pensión de Vejez en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003.

85. Luego, el mismo acto administrativo, en el artículo quinto de la parte resolutive, señaló que *"[e]sta prestación económica es incompatible con cualquier otra asignación del Tesoro Público, conforme a lo establecido en el artículo 128 de la Constitución Política de Colombia"*.

86. En contraste con lo anterior, el reconocimiento efectuado por el *a quo* implicaría la concesión del mismo derecho dos veces, pues en la resolución transcrita se tomaron la totalidad de las cotizaciones efectuadas al sector público y privado, cuestión que no fue advertida por el fallador de primera instancia que, sin perjuicio de lo anterior, ordenó el reconocimiento pensional sobre las cotizaciones públicas

87. En suma, la sentencia del 16 de junio de 2022 supondría que se asegure la contingencia de vejez con los mismos tiempos de cotización que ya liquidados por Colpensiones, desconociendo previsiones constitucionales y legales. El artículo 128 de la Constitución Política, señala:

Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de



instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.

88. A su turno, el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, se refiere a la prohibición de recibir más de una asignación que provenga del erario, en los siguientes términos:

Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptuánse las siguientes asignaciones:

- a) Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la Rama Legislativa;
- b) Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública;
- c) Las percibidas por concepto de sustitución pensional;
- d) Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra;
- e) Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud;
- f) Los honorarios percibidos por los miembros de las Juntas Directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos juntas;
- g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente Ley benefician a los servidores oficiales docentes pensionados.

Parágrafo. No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades.

89. No obstante, la Sección Segunda de esta corporación, ha admitido que:

[E]s dable devengar simultáneamente una pensión de jubilación por servicios prestados en el sector público y una pensión de vejez pagada por el ISS, siempre y cuando la segunda de ellas se obtenga por servicios laborados en el sector privado.

Pero no ocurre lo mismo cuando la pensión que se reconoce proviene de otra entidad de índole pública, debido a que los dineros allí involucrados proceden del tesoro público, lo que comporta una incompatibilidad pensional, situación frente a la cual la normativa da la posibilidad al interesado de escoger la pensión que le resulte más favorable<sup>26</sup>.

90. Conforme a lo expuesto, la concurrencia de cotizaciones en los mismos periodos no supone la incompatibilidad entre prestaciones por vejez y por jubilación, siempre que el origen y fuente que sustente a cada una de ellas no comprometa recursos públicos.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 25 de septiembre de 2020, expediente 08001-23-33-000-2014-00318-01(0113-18), M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.



91. Sin embargo, la pensión de vejez que le fue reconocida por Colpensiones al señor Edgar Vanegas Durán tuvo en cuenta los aportes efectuados como docente de hora cátedra (en el sector privado), pero también aquellas cotizaciones que efectuó al sistema durante la vinculación al sector público, es decir, que dicha prestación es financiada con recursos del erario, de ahí que el mismo periodo no pueda ser computado para el reconocimiento de la pensión de jubilación, so pena de infringir el artículo 128 de la Constitución.

92. Además, se insiste en que para la fecha de su requerimiento a la UGPP el demandante se encontraba activo en el RAIS, toda vez que su traslado ocurrió el 27 de mayo de 2016, lo que advierte la ausencia de competencia de dicha entidad en el reconocimiento y pago del derecho reclamado.

### **3.9 Conclusión**

93. La UGPP no era la competente para reconocer y pagar la pensión de jubilación del señor Vanegas Duran, toda vez que se encontraba en el RAIS y sería al fondo privado al que se encontraba afiliado, a quien le correspondía el reconocimiento pensional, de manera que no cumplía con los requisitos legales para que su derecho fuera otorgado por la entidad recurrente.

94. De otra parte, no se reparó en la existencia de la pensión de vejez reconocida por Colpensiones por lo que la ordenada en el proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho quebrantaría las previsiones del artículo 128 de la Constitución Política.

95. Las anteriores razones, son suficientes para declarar fundado el recurso e infirmar la sentencia recurrida al encontrar configurada la causal del numeral 7.º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, por lo que dada su verificación la Sala se abstendrá de pronunciarse sobre la contenida en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Ahora bien, en aplicación de lo previsto en el artículo 253 de la Ley 1437 de 2011, se dictará el fallo que en derecho corresponda.

## **IV. SENTENCIA DE REEMPLAZO**

### **4.1 Las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho**

96. El señor Edgar Vanegas Durán ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la UGPP, con el objetivo de obtener la nulidad del Auto ADP009370 de 28 de junio de 2013, por el cual la entidad se declaró incompetente para reconocerle la pensión de vejez.

97. A título de restablecimiento del derecho, pidió que:



- (i) se declare que la UGPP es competente para tramitar la solicitud de reconocimiento pensional;
- (ii) se condene a la entidad a reconocerle y pagarle la pensión de jubilación de conformidad con la Ley 33 de 1985, es decir, teniendo en cuenta el 75% de promedio de todos los factores devengados durante el último año de servicio, tales como: las primas de alimentación, de navidad, de vacaciones, de servicios y de antigüedad quinquenal, así como el estímulo al ahorro y la bonificación por servicios prestados; efectiva a partir del 7 de julio de 2006;
- (iii) se indexe la primera mesada pensional con los IPC de los años 1998 a 2005, ya que se retiró del servicio el 7 de octubre de 1998 y adquirió el estatus pensional el 7 de julio de 2006;
- (iv) se reajusten las sumas adeudadas conforme al IPC y se paguen los intereses moratorios a que hubiere lugar, en los términos de los artículos 192 a 195 de la Ley 1437 de 2011, y
- (v) se dé cumplimiento a la sentencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011<sup>27</sup>.

## 4.2 Los hechos

98. El señor Edgar Vanegas Durán nació el 6 de julio de 1951 y trabajó como empleado público en la Alcaldía de Zipaquirá, en el Instituto de Crédito Territorial (ITC) y en el Inurbe, durante 20 años, 7 meses y 4 días, desde el 23 de mayo de 1977 hasta el 6 de octubre de 1998.

99. El peticionario también estuvo vinculado como profesor del programa de arquitectura en las Universidades La Gran Colombia, de La Salle y Antonio Nariño, entre los años 1981 y 2016, de manera discontinua durante distintos periodos académicos.

100. El demandante consideró que era beneficiario del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, debido a que a la entrada en vigencia de esa normativa, el 1.º de abril de 1994, había laborado 16 años y 8 días al servicio del sector oficial.

101. El peticionario informó que efectuó cotizaciones en la extinta Cajanal EICE (hoy UGPP), en el liquidado ISS (hoy Colpensiones) y en Colfondos. No obstante,

<sup>27</sup> De manera subsidiaria, la parte actora solicitó que, si se estableciera que la entidad competente es Colpensiones, se le ordenara a esa autoridad reconocerle la pensión de jubilación. Es de anotar que simultáneamente al trámite de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor Edgar Vanegas Durán acudió en sede administrativa ante Colpensiones a reclamar la prestación aludida, esa entidad efectuó el reconocimiento de la pensión de vejez mediante Resolución GNR 368147 de 5 de diciembre de 2016.



retornó al RPM el 26 de mayo de 2016.

102. El 9 de mayo de 2012, el señor Vanegas Durán le solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, empero, tal pretensión fue negada mediante el Auto ADP 0009370 de 28 de junio de 2012, a través del cual se declaró incompetente para resolver lo pedido, en tanto que el entonces demandante se había cambiado al RAIS, en concreto, a Colfondos. La unidad consideró que a esta última le correspondía estudiar lo pretendido.

#### **4.3 Los argumentos de defensa de la UGPP**

103. La UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda y formuló las excepciones de: (i) falta de causa e inexistencia de la obligación o cobro de lo no debido, (ii) buena fe, (iii) prescripción y (iv) compensación.

104. El apoderado de la entidad manifestó que no tiene competencia para reconocer la prestación reclamada porque el demandante perdió los beneficios del régimen de transición al haberse trasladado del RPM al RAIS, de manera que le corresponde a Colfondos dicho reconocimiento o, en su defecto, a Colpensiones.

#### **4.4 La sentencia de primera instancia**

105. Mediante la sentencia del 27 de febrero de 2020, la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió lo siguiente:

“PRIMERO. ABSTENERSE DE DECLARAR la nulidad del acto administrativo acusado, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: SE CONDENA a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP- a reconocer y pagar, de manera indexada, a favor del señor EDGAR VANEGAS DURÁN, la pensión de jubilación de conformidad con el régimen previsto en la Ley 33 de 1985, de manera que corresponda al 75% del promedio de lo devengado en los últimos 10 años de servicios y con inclusión de los factores del Decreto 1158 de 1994, por lo expuesto en la parte motiva a partir del 6 de julio de 2006, pero con efectos fiscales desde el 6 de mayo de 2010, por prescripción trienal.

TERCERO: Se CONDENA a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP- a que actualice el Ingreso Base de Liquidación de la pensión de la parte actora conforme al Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE, desde su retiro -6 de octubre de 1998- año por año, hasta la fecha en que consolidó el status pensional, esto es, al 6 de julio de 2006.

CUARTO: La entidad deberá pagar a la parte demandante los valores correspondientes al reconocimiento de la pensión de que tratan los numerales anteriores, actualizados de acuerdo con lo expresado en la parte motiva de esta





providencia, conforme al IPC certificado por el DANE y mediante la aplicación de la fórmula que quedó consignada en esta sentencia.

QUINTO: La entidad demandada deberá cumplir esta providencia dentro del término fijado en los artículos 192 y siguientes del CPACA y deberá pagar los intereses moratorios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 192 y 195-4 ibídem.

(...)

106. En cuanto a la competencia de la UGPP para tramitar la solicitud pensional del señor Edgar Vanegas Durán, el juez de primer grado aclaró que el señor Vanegas Durán inicialmente cotizó al RPM y, si bien es cierto que se cambió al RAIS, el 27 de mayo de 2016, retornó al primero, por lo que le correspondía a la UGPP pronunciarse sobre el reconocimiento pensional.

107. En ese punto, la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca aclaró que el 6 de mayo de 2013, fecha en que el señor Edgar Vanegas Durán le solicitó a la UGPP el reconocimiento pensional, aquel se encontraba afiliado al RAIS, por lo que el acto administrativo acusado que declaró la falta de competencia, se ajustó a derecho. Esto porque, la afiliación al RPM ocurrió el 27 de mayo de 2016, con posterioridad al momento en que se presentó la petición ante la unidad.

108. Sin embargo, a partir de la situación fáctica y las pruebas allegadas al proceso, y en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el tribunal concluyó que no había lugar a declarar la nulidad del Auto ADP 0009370 de 28 de junio de 2012, aunque sí era procedente efectuar el reconocimiento pensional, con base en el inciso 3.º del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

109. En cuanto al derecho a la pensión de jubilación, el *a quo* estableció que el peticionario estaba cubierto por el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, esto porque al 1.º de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia de esa normativa, había cumplido 16 años, 5 meses y 4 días laborados.

110. Para la primera instancia, el señor Vanegas Durán cumplió los requisitos para acceder a la pensión de jubilación bajo las reglas de la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 del mismo año, toda vez que: (i) trabajó en el sector público, en el municipio de Zipaquirá y el Inurbe por un lapso de 20 años, 7 meses y 3 días; y (ii) el 6 de julio de 2006, cumplió 50 años de edad, por lo que adquirió el estatus pensional en ese momento.

111. Finalmente, el *a quo* se refirió a la compatibilidad pensional, para ello aludió a la Resolución GNR 368147 del 5 de diciembre de 2016, mediante la cual Colpensiones le reconoció al señor Edgar Vanegas Durán la pensión de vejez, por lo que concluyó que *“la liquidación de la pensión se efectuó con los aportes realizados como docente universitario del sector privado y que la pensión que*



solicitó ante la UGPP se fundamenta en los aportes efectuados al sector público, lo cual no genera incompatibilidad entre las prestaciones”.

#### **4.5 El recurso de apelación**

112. La UGPP apeló la anterior decisión y solicitó que se revocara lo decidido por la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

113. Para el apoderado de la entidad, en el expediente no había prueba del traslado del señor Vanegas Durán al régimen de prima media, pues consultada la base de datos, aparecía registrada como última afiliación a Colfondos y, a 1.º de marzo de 2022, figuraba como “*retirado*”.

114. En ese orden, afirmó que no está legitimada en la causa por pasiva para efectuar el reconocimiento pensional ordenado por el *a quo*, pues este debe ser efectuado por Colfondos S.A. y, si en gracia de discusión, se admitiera que el peticionario está afiliado al RPM, el llamado a efectuar el pago de la prestación sería Colpensiones.

115. Además, la UGPP señaló que cuando el señor Vanegas Durán se cambió del RPM al RAIS, perdió los beneficios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

#### **4.6 Consideraciones de la Sala**

##### **4.6.1 Problema jurídico**

116. Atendiendo a los argumentos expuestos en el recurso de apelación. Le corresponde a la Sala establecer si ¿la UGPP es competente para tramitar la solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación del señor Edgar Vanegas Durán?

##### **4.6.2 Los hechos probados**

117. A partir de las pruebas que obran en el expediente, se tiene que:

118. El señor Edgar Vanegas Durán nació el 6 de julio de 1951 (fl. 19 cdno ppal).

119. Prestó servicios como empleado público durante 20 años, 7 meses y 4 días, así:

- En el municipio de Zipaquirá entre el 23 de mayo de 1977 y el 31 de diciembre de ese año, para un total de 7 meses y 8 días



- En el Inurbe entre el 5 de junio de 1978 y el 6 de octubre de 1998, por un lapso de 20 años, 4 meses y 1 día (con 123 días de interrupción). (fl. 243 y 248 cdno ppal).

120. El señor Vanegas Durán se trasladó a Colfondos el 1 de marzo del 2000.

121. A través de auto ADP 009370 de 28 de junio de 2013, la UGPP declaró que no tenía competencia para tramitar la pensión de jubilación del demandante (fl. 2 cdno ppal).

122. Con posterioridad, solicitó su reingreso al Régimen de Prima Media, requerimiento que fue aceptado por Colfondos el 27 de mayo de 2016, por lo que retornó su afiliación a Colpensiones a partir del 1 de julio de 2016.

123. Con Resolución GNR 368147 del 5 de diciembre de 2016, Colpensiones determinó que el señor Vanegas Durán es beneficiario del régimen de transición y que **actualmente** se encontraba en el RPM. Señaló que le era aplicable el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 (modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003), para lo cual verificó que el peticionario hubiere acreditado: 1050 semanas de cotización y 60 años de edad.

124. Para efectos del reconocimiento pensional, la entidad contabilizó que el solicitante tenía, para ese momento, 65 años de edad y acreditó 1968 semanas, distribuidas entre el sector público y el privado, así:

	Sector público	Tiempo	Sector privado	Tiempo
	municipio de Zipaquirá	218 días	Universidades La Gran Colombia, Católica, de La Salle, América y Fundación Universidad de Bogotá	6239 días
	Inurbe	7322 días		
<b>Total:</b>		<b>13.779 días</b>		

125. La Resolución GNR 368147 de 2016, señaló que los tiempos acumulados equivalen a 1968 semanas, por lo que tuvo en "**cuenta los tiempos públicos y privados por favorabilidad con toda la historia laboral y con base en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993. modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003**". Con base en la información descrita, calculó el IBL en \$2.612.111, de acuerdo con los artículos 18 y 19 de la Ley 2100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994.

**4.6.3.** En virtud de lo expuesto, el señor Edgar Vanegas Durán para el momento en el que reclamó a la UGPP su reconocimiento pensional estaba cobijado por el RAIS, afiliado a COLFONDOS de suerte que, de reunir los demás requisitos legales establecidos para el efecto, su derecho estaría cubierto por el régimen de ahorro individual con solidaridad y no por el RPM.



126. Revisadas las pretensiones, los hechos y las pruebas se observa que el señor Edgar Vanegas Durán efectuó aportes a Cajanal (hoy UGPP), al extinto ISS (hoy Colpensiones) y a Colfondos y aunque estuvo afiliado al RPM, pasó al RAIS régimen en el cual permaneció hasta el 27 de mayo de 2016, mientras que los recursos fueron trasladados del fondo privado a Colpensiones a partir del 1 de julio del mismo año.

127. Por su parte, la solicitud de reconocimiento pensional presentada ante la UGPP se radicó en el año 2013, fecha en la que se encontraba vigente la vinculación del señor Vanegas Duran con Colfondos, de manera que el reconocimiento pensional estaba a cargo de ese fondo, pese al argumento de que era beneficiario del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, lo cierto es que para el momento de la reclamación la UGPP no tenía bajo su custodia y administración los aportes del señor Vanegas Duran, circunstancia que validó plenamente la respuesta de la entidad al demandante en la que puso de presente su falta de competencia.

128. En ese orden de ideas, el señor Edgar Vanegas Durán no tiene derecho a la pensión de jubilación y en consecuencia, se revocará la sentencia del 27 de febrero de 2020, proferida por la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, se negarán las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada.

### **De las demás pretensiones**

129. Finalmente, la UGPP en su solicitud de revisión le solicitó a esta corporación que se le ordene al señor Edgar Vanegas Durán reintegrar los valores que percibió por concepto de la pensión de jubilación reconocida en la Resolución RDP 000808 de 22 de septiembre de 2022, que ordenó *“el pago de una pensión de vejez a favor del señor EDGAR VANEGAS DURAN, en cuantía de \$2.597.865, efectiva a partir de 6 de julio de 2006”*.

130. Sin embargo, la Sala negará esta última pretensión habida consideración de que el ciudadano percibió de buena fe las sumas reconocidas en la sentencia que se infirmó, por lo que no hay lugar a la devolución de las mismas, máxime cuando en el presente proceso no se alegó ni se probó una actuación de mala fe por parte del beneficiario.

### **3.7. Conclusiones**

131. La Sala encontró acreditada la causal de revisión descrita en el numeral 7° del artículo 250 del CPACA, toda vez que el señor Edgar Vanegas Durán no tiene la aptitud legal para acceder al reconocimiento pensional con cargo a la UGPP debido a que carece de competencia, en razón a que la administración de los recursos para el efecto la tenía el fondo privado; además, la pensión de jubilación es incompatible con la pensión de vejez que actualmente devenga, al ser esta última financiada con recursos del erario.



132. Por lo tanto, i) se declarará fundado el recurso extraordinario de revisión formulado por la UGPP, ii) se infirmará la sentencia del 16 de junio de 2022 proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación en la segunda instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado 25000-23-42-000-2013-05547-01, iii) se revocará la decisión del *a quo*, para en su lugar, negar las pretensiones de la demanda y, iv) se negarán las demás pretensiones de la demanda.

133. En mérito de lo expuesto, la Sala Veintisiete Especial de Decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR** fundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra el fallo del 16 de junio de 2022 proferido por la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación en la segunda instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado con el número 25000-23-42-000-2013-05547-01. En consecuencia, se **INFIRMA** dicha providencia.

**SEGUNDO: REVOCAR** la sentencia del 27 de febrero de 2020, proferida por la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para en su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por el señor Edgar Vanegas Durán contra Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP (en adelante UGPP).

**TERCERO: NEGAR** las demás pretensiones del recurso extraordinario de revisión.

**CUARTO: ABSTENERSE** de condenar en costas por haber prosperado el recurso, de conformidad con el inciso final del artículo 255 de la Ley 1437 de 2011.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, Y CÚMPLASE.**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**

**MARÍA ADRIANA MARÍN  
(ACLARA VOTO)**

Este documento fue firmado electrónicamente. Los interesados pueden consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co>.8081