

## **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Entre la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones y la Unidad Administrativa Especial de Gestión pensional y Contribuciones Parafiscales de la protección social / PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE – Finalidad**

[L]a muerte constituye una contingencia en el sistema de seguridad social, en cuanto la ausencia definitiva de una persona, podría dejar súbitamente en desamparo a los miembros de su grupo familiar. Con la finalidad de atender dicha contingencia, el legislador ha previsto la pensión de sobrevivientes, cuya finalidad no es otra que la de suplir la ausencia repentina del apoyo económico que brindaba el afiliado o el pensionado al grupo familiar y, por ende, evitar que su deceso se traduzca en un cambio sustancial en las condiciones mínimas de subsistencia de las personas beneficiarias de dicha prestación

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 10 / DECRETO 692 DE 1994 – ARTÍCULO 2

## **FUNCIONES PENSIONALES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES – Reasignadas a COLPENSIONES / CAJANAL – Funciones / UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – Funciones**

[L]as funciones que hasta el 28 de septiembre de 2012 le correspondían al Instituto de Seguros Sociales en materia pensional, se reasignaron, a partir de esa fecha, a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, incluyendo el reconocimiento de los derechos pensionales que fueran competencia del ISS. (...) [E]l Decreto 2196 de 2009 dispuso la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social; que la Ley 1151 de 2007 (artículo 156) y el Decreto Ley 169 de 2008 establecieron las funciones de la UGPP, y que el Decreto 4269 de 2011 efectuó la distribución de competencias entre Cajanal en Liquidación y la UGPP. Además, con el citado Decreto 2196 de 2009, el Gobierno Nacional ordenó efectuar un traslado masivo de los afiliados cotizantes de Cajanal al Instituto de Seguros Sociales, ISS, que tuvo como fecha límite el mes de julio de 2009

**FUENTE FORMAL:** LEY 1151 DE 2007 – ARTÍCULO 156 / DECRETO 2196 DE 2009 / DECRETO 4269 DE 2011

## **INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA - Concepto**

Es una prestación económica que se reconoce a los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación definida, cuando éstos no reúnen el número mínimo de semanas cotizadas pero han cumplido la edad mínima para acceder a la pensión de vejez y declaran la imposibilidad de continuar cotizando al Sistema General de Pensiones

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 37

## **RÉGIMEN DE TRANSICIÓN – Requisitos / PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE – Presupuesto de estructuración**

El inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en la parte final, dispone que la pensión de vejez de las personas con derecho a obtener el régimen de transición, será el “*régimen anterior al cual se encuentren afiliados*”, lo que significa que al señor Villanueva Barraza se le aplica la Ley 33 de 1985, que establece dos requisitos para el efecto, estos sí de carácter acumulativo, y se

trata de: *i*) 20 años de servicio, continuos o discontinuos y *ii*) 55 años de edad (...) Cabe precisar que sobre los requisitos para obtener la pensión, propiamente dicha, según el régimen de transición, la Sala, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005, ha establecido que “la persona tiene derecho a pensionarse con los beneficios del régimen de transición, según el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, si al 31 de julio de 2010 contaba con 750 semanas cotizadas y al 31 de diciembre de 2014 acreditaba los requisitos de tiempo y edad”. (...) De acuerdo a lo establecido en la Ley 33 de 1985 para obtener la pensión de vejez, la Sala observa que el señor Villanueva Barraza no cumplió con el requisito de tiempo de servicio que establece el citado artículo 1°, puesto que exige 20 años continuos o discontinuos de servicio, y, según la información que obra en el expediente, se desempeñó como “empleado oficial” por 15 años, 7 meses y 18 días. Así las cosas, el señor Villanueva Barraza, pese a que reunió todos los requisitos establecidos por el legislador para acceder al régimen de transición en materia pensional, no cumplió con los presupuestos exigidos para obtener una pensión de vejez en los términos de la Ley 33 de 1985.

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 36 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005 / LEY 33 DE 1985 – ARTÍCULO 1

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS**

Bogotá, D.C., once (11) de diciembre dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00112-00(C)**

**Actor: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, resuelve el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP.

### **I. ANTECEDENTES**

De la información consignada en los documentos que obran en el expediente, se pueden extraer los siguientes hechos relevantes:

1. El señor Luis Demetrio Villanueva Barraza, identificado con la cédula de ciudadanía 852.557, falleció el día 1º de abril de 2008 (folio 6).
2. En vida, el señor Luis Demetrio Villanueva Barraza trabajó para las entidades y durante los periodos que se indican a continuación:

- Gobernación del Atlántico, desde el 27 de marzo de 1992 hasta el 30 de diciembre de 1997.
  - Alcaldía Municipal de Piojó, desde el 2 de enero de 1998 hasta el 31 de mayo de 2004.
  - Hospital Vera Judith Imitola Villanueva E.S.E., de Piojó, desde el 1° de junio de 2004 hasta el 18 de enero de 2008.
3. El 3 de diciembre de 2015 la señora Cándida Rosa Jiménez, en su calidad de compañera permanente superviviente, solicitó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), el reconocimiento de la pensión de sobreviviente, por el fallecimiento de Luis Demetrio Villanueva Barraza.
  4. La UGPP, mediante el Auto No. ADP 000652 del 20 de enero de 2016, se declaró sin competencia para resolver la solicitud de la pensión de sobrevivientes pedida por la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo y remitió la actuación a COLPENSIONES, con base en la cita textual del artículo 46, numeral 1°, literal b, de La Ley 100 de 1993 que señala como requisito para obtener la pensión de sobreviviente *“que el afiliado se encuentre cotizando al sistema y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte”*. (Folio 13 – 15 a doble cara).
  5. El 22 de agosto de 2016 Colpensiones, mediante la Resolución No GNR 247501, negó competencia para resolver la solicitud de pensión de sobreviviente de la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo, porque: *i)* las cotizaciones del fallecido por el periodo comprendido entre el 1° de junio de 2004 y el 18 de enero de 2008 fueron efectuadas *“exclusivamente a CAJANAL (hoy UGPP)”*; *ii)* a 30 de junio de 2009 el señor Luis Demetrio Villanueva Barraza se encontraba afiliado a CAJANAL, pese a que falleció el 1° de abril de 2008 y *iii)* a la fecha en que este falleció, se encontraba cotizando a CAJANAL y esta entidad no había hecho el traslado a COLPENSIONES, ordenado por el artículo 4° del Decreto 21906 de 2009. (Folios 15 y 16 a doble cara).
  6. El 12 de junio de 2017 La UGPP, a través de Auto No ADP 004274, reiteró la falta de competencia respecto de la solicitud de reconocimiento de pensión de sobreviviente presentada por la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo y nuevamente la remitió a COLPENSIONES, en atención a las inconsistencias que se advierten en los certificados de información laboral del fallecido que establecen las entidades a las que cotizó. De una parte, el de 19 de septiembre de 2013, 28 de octubre de 2015, 29 de septiembre de 2016 y 18 de febrero de 2011 establecen que todas las cotizaciones fueron hechas a CAJANAL; mientras que en el certificado de 4 de junio de 2015, se indica que hasta el 31 de diciembre de 1993 fueron realizadas a CAJANAL y posteriormente al Instituto de Seguros Sociales. (Folios 17 y 18 a doble cara).
  7. Por último, el 25 de abril de 2018 COLPENSIONES propuso ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conflicto de competencia administrativa, con el fin de determinar la entidad competente para resolver la solicitud de pensión de sobreviviente solicitada por la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo. (Folios 1 al 4 a doble cara).

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Corporación por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos (folio 20).

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado en el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437, dentro del cual se informó sobre el conflicto planteado a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y a la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo (folio 21).

Mediante auto de 5 de junio de 2018 el Magistrado Ponente, solicitó lo siguiente:

- A la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, información sobre las afiliaciones y aportes al Sistema General de Pensiones respecto del señor Luis Demetrio Villanueva Barraza.
- A la UGPP certificado de afiliación en el que conste la fecha de afiliación y el periodo durante los que estuvo vinculado a dicha entidad.
- Al Hospital Vera Judith Imitola Villanueva E.S.E., del municipio de Piojo Atlántico, “*certificación de información laboral clara y concreta*” del fallecido. (Folios 32 - 34).

Y por auto de 5 de septiembre de 2018 se requirió por segunda al Hospital Vera Judith Imitola Villanueva E.S.E. del municipio de Piojo Atlántico, debido a que no se pronunció al requerimiento efectuado por auto de 5 de junio de 2018. (Folio 51 – 53).

## III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

### 1. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección, UGPP

La UGPP considera que no es competente para conocer de la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes interpuesta por la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo, debido a que de acuerdo con el artículo 47, numeral 1°, de la Ley 797 de 2003, tienen derecho a este tipo de pensión “*[e]n forma vitalicia, el cónyuge o la compañera permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad*”.

De otra parte, señala que Luis Demetrio Villanueva Barraza cotizó las 50 semanas de los últimos 3 años anteriores al deceso, al Instituto de Seguros Sociales hoy Colpensiones y no a CAJANAL, ahora UGPP.

Agregó que, como al momento en que Luis Demetrio Villanueva Barraza falleció, se encontraba afiliado Instituto de Seguros Sociales (ya liquidado), corresponde a Colpensiones resolver de fondo la solicitud de pensión de sobrevivientes por muerte del afiliado, solicitada por la señora Cándida Rosa Jiménez. (Folios 24 – 27 a doble cara).

**La Administradora Colombiana de Pensiones no alegó.** (Informe secretarial visible a folio 31).

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 1. Competencia

Puede ocurrir que dos o más autoridades se consideren competentes para conocer de un asunto de naturaleza administrativa o que, por el contrario, juzguen ser incompetentes para tal efecto. Con el objeto de resolver conflictos de esta índole, el ordenamiento jurídico colombiano establece un procedimiento específico, que se encuentra contenido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA:

*“Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.  
(...)”*

En el mismo sentido, el artículo 112 *ibídem* señala que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

*“...10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.”*

De acuerdo con estas disposiciones, la Sala es competente para resolver los conflictos de competencias que: *i)* se presenten entre autoridades del orden nacional, o en donde esté involucrada, por lo menos, una entidad de ese orden, así como aquellos que se presenten entre entidades territoriales que no estén sometidas a la jurisdicción de un mismo tribunal administrativo; *ii)* que se refieran a un asunto de naturaleza administrativa, y *iii)* que versen sobre un asunto particular y concreto.

Teniendo en cuenta lo anterior, ha de concluirse que la Sala es competente para conocer de la presente causa, por tratarse de un conflicto negativo de competencias suscitado entre dos autoridades del orden nacional: la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y la Unidad

Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP y versa sobre un asunto particular y concreto, cual es resolver la solicitud de la pensión de sobreviviente efectuada por la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo, compañera permanente del fallecido Luis Demetrio Villanueva Barraza.

Se concluye, por lo tanto, que la Sala es competente para dirimir el presunto conflicto.

#### **a. Términos legales**

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la necesidad de definir en toda actuación administrativa la cuestión preliminar de la competencia. Puesto que la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones, (artículo 6º) y el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, hasta tanto no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

De ahí que, conforme al artículo 39 del CPACA, *“mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 [sobre derecho de petición] se suspenderán”*<sup>1</sup>. El artículo 21 *ibídem*, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, relativo al funcionario sin competencia, dispone que *“[s]i la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.”* Igualmente, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, el artículo 12 del CPACA establece que *“[l]a actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida”*.

---

<sup>1</sup>La Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reemplazó el texto original del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, por el siguiente: *“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: //1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.// Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”*.

Debido a estas razones de orden constitucional y legal, mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil dirime la cuestión de la competencia, no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que en el presente asunto los términos suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

## **2. Aclaración previa**

El artículo 39 del CPACA le asigna a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se haga a los aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto, serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a su consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente del conflicto.

## **3. Problema jurídico**

En el presente conflicto de competencias administrativas, corresponde a la Sala definir cuál es la autoridad competente para resolver el reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente solicitada por la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo.

Para resolver este problema jurídico, previa reseña de la normatividad que ordenó la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, ISS, así como la entrada en funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, es menester analizar por parte de la Sala: *i)* la finalidad del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes; *ii)* las certificaciones *iii)* la entidad competente para el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes y *iv)* las reglas aplicables al régimen de transición en materia pensional.

## **4. Análisis del conflicto planteado**

### **a. La pensión de sobreviviente**

A términos del artículo 48 constitucional, la seguridad social constituye un servicio público obligatorio, garantizado como un derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio nacional, del cual se desprende, para su operatividad y efectividad, el sistema de seguridad social integral, que es, a su vez, el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios definidos en la Ley 100 de 1993 (artículos 3°, 4° y 8°). Uno de los componentes de dicho sistema es, a su

turno, el sistema general de pensiones, que tiene por objeto garantizar a las personas un amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones establecidas en dicha ley.

En efecto, la muerte constituye una contingencia en el sistema de seguridad social, en cuanto la ausencia definitiva de una persona, podría dejar súbitamente en desamparo a los miembros de su grupo familiar.

Con la finalidad de atender dicha contingencia, el legislador ha previsto la pensión de sobrevivientes, cuya finalidad no es otra que la de suplir la ausencia repentina del apoyo económico que brindaba el afiliado o el pensionado al grupo familiar y, por ende, evitar que su deceso se traduzca en un cambio sustancial en las condiciones mínimas de subsistencia de las personas beneficiarias de dicha prestación. Sobre el particular, ha referido la Corte Constitucional:

*“Desde esta perspectiva se puede advertir que el objetivo esencial de la sustitución pensional responde a la necesidad de mantener para su beneficiario, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlo a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria”<sup>2</sup>.*

En el artículo 2 de la Ley 100 de 1993 se estableció que el sistema general de pensiones, en los dos regímenes<sup>3</sup>, garantiza a sus afiliados y a sus beneficiarios, cuando sea el caso, las siguientes pensiones y/o prestaciones económicas, las cuales se pagan exclusivamente con cargo a las cotizaciones previstas en la ley (artículos 10, 12, 51 y 86 ibídem y 2° del Decreto 692 de 1994).

Al respecto el artículo 2° del Decreto Reglamentario 692 de 1994<sup>4</sup> señaló:

*“El sistema general de pensiones en cualquiera de los dos regímenes que se describen más adelante, garantiza a sus afiliados, y a sus beneficiarios, cuando sea el caso, las siguientes pensiones y/o prestaciones económicas:*

- a. Pensión de vejez,*
- b. Pensión de invalidez,*
- c. Pensión de sobrevivientes, (...).”* (Subrayas fuera de texto).

En el derecho de la seguridad social se utiliza de “beneficiario de la pensión”, que difiere del concepto general de “heredero o causahabiente” previsto en el derecho civil, pues no se basa solamente en el criterio de transmisión o sucesión del patrimonio de la persona, sino que persigue fundamentalmente la protección de las personas que dependían económicamente de ella, en forma total o parcial, con una finalidad primordialmente social.

En efecto, los herederos de una persona que fallece son, por regla general, sus parientes en las líneas y grados de sucesión que establece el Código Civil, así como el cónyuge supérstite, sin importar el nivel de dependencia económica que tuvieron con el fallecido. En cambio, los beneficiarios de la pensión son, por regla

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia T-614 de 2007.

<sup>3</sup> Es decir, el régimen solidario de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual con solidaridad. Los afiliados al sistema general de pensiones, a partir del 1° de abril de 1994, pueden seleccionar cualquiera de estos regímenes (Decreto 692/94, art. 3°).

<sup>4</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993.

general, las personas que se encontraban en situación de dependencia frente a la persona fallecida.

La Corte Constitucional, en sentencia T-701 de 22 de agosto de 2006, sostuvo que:

*“La Corte ya había advertido en reiteradas ocasiones que la pensión de sobrevivientes tiene como finalidad evitar “que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden por el simple hecho de su fallecimiento en el desamparo o la desprotección” y, por tanto, “busca impedir que, ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento”.*

En lo relativo a la pensión de sobrevivientes, la Ley 100 de 1993, en su artículo 46, modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003, estableció que los miembros del grupo familiar del pensionado o afiliado que fallezca tendrán derecho a sustituir en el disfrute de la pensión:

*“Artículo 46. Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes. Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:*

*1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez, o invalidez por riesgo común, que fallezca y*

*2. Los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento (...).”*

Por otra parte, en lo que se refiere a los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, señala cinco (5) grupos de beneficiarios que, en principio, funcionan bajo la misma dinámica de los órdenes sucesorales, es decir, que mientras haya algún beneficiario de un orden superior, no puede pasarse a los órdenes siguientes:

*“Artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:*

*a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;*

*b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a).*

*Sí respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a) y b) del presente artículo,*

dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente;

c) hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes ~~y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno;~~ y, los hijos inválidos ~~si dependían económicamente del causante, este es, que no tienen ingresos adicionales,~~ mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuándo hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993;

d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente ~~de forma total y absoluta~~ de este;

e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste.” **(Apartes subrayados declarados condicionalmente exequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1094-03 de 19 de noviembre de 2003, bajo el entendido de que a partes tachados inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1094-03 de 19 de noviembre de 2003).**  
(destacado dentro del texto original)

Como se observa, la norma transcrita le otorga el derecho al cónyuge o al compañero permanente o a la que tuviera el derecho, del pensionado que fallezca, de sustituirlo en la pensión que estuviera devengando, ya sea en forma permanente, es decir, hasta su muerte, o bien en forma transitoria, según corresponda.

## **b. La liquidación del Instituto de Seguros Sociales y la entrada en funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones**

El Instituto de Seguros Sociales fue creado mediante el artículo 8º de la Ley 90 de 1946, como un establecimiento público, dotado de autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, encargado de la dirección y vigilancia de los seguros sociales.

Con la expedición de los Decretos 2011<sup>5</sup>, 2012<sup>6</sup> y 2013<sup>7</sup> del 28 de septiembre de 2012, el Gobierno Nacional reglamentó la entrada en funcionamiento de la

<sup>5</sup> “Por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones”.

<sup>6</sup> “Por el cual se suprimen unas dependencias de la estructura del Instituto de Seguros Sociales – ISS”.

Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y suprimió y declaró en estado de liquidación al Instituto de Seguros Sociales, ente otros asuntos; todo ello, a partir del 28 de septiembre de 2012.

En el Decreto 2011 de 2012 se previó que los afiliados al ISS quedarían directamente a cargo de Colpensiones así:

*“Artículo 2º. Continuidad en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida de los Afiliados y Pensionados en Colpensiones. Los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), mantendrán su condición en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, así como los derechos y obligaciones que tienen en el mismo régimen, sin que ello implique una selección o traslado de régimen del Sistema General de Pensiones (...).”* (Se resalta).

En el artículo 3º del mismo decreto se estableció el trámite a seguir para la atención de las solicitudes de pensión y el cumplimiento de los fallos de tutela proferidos en contra del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, presentados o dictados con anterioridad a su vigencia, así:

*“ARTÍCULO 3º. OPERACIONES DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES. La Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, deberá:*

*1. Resolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, incluyendo aquellas que habiendo sido presentadas ante el Instituto de Seguros Sociales (ISS), o la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom, no se hubieren resuelto a la entrada en vigencia del presente decreto, con excepción de lo dispuesto en el artículo 5º del mismo.*

*2. Pagar la nómina de pensionados que tenía a cargo el Instituto de Seguros Sociales (ISS), como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.*

*3. Ser titular de todas las obligaciones con los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Instituto de Seguros Sociales (ISS), y de los afiliados de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – Caprecom (...)*

*PARÁGRAFO SEGUNDO TRANSITORIO. Los actos administrativos expedidos por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que no hubieren sido notificados a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, serán notificados por el Instituto de Seguros Sociales. Dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que se surta la notificación, el Instituto de Seguros Sociales remitirá los expedientes respectivos a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.”*

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

---

<sup>7</sup> “Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales, ISS, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones”.

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

La Caja Nacional de Previsión Social fue creada por la Ley 6 de 1945<sup>8</sup> como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, a cuyo cargo se encomendó el reconocimiento y pago de las prestaciones de “*los empleados y obreros nacionales de carácter permanente*”<sup>9</sup>.

Dicha entidad fue transformada en empresa industrial y comercial del Estado mediante la Ley 490 de 1998<sup>10</sup>. En materia pensional se le encomendó continuar “*...con las funciones de trámite y reconocimiento de pensiones, así como con el recaudo de las cotizaciones en los términos establecidos por la ley...*” (artículo 4º *ibídem*).

Luego, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 155<sup>11</sup> de la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010), el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 2196 de 2009<sup>12</sup>, ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE.

---

<sup>8</sup> “Artículo. 18. El Gobierno procederá a organizar la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, a cuyo cargo estará el reconocimiento y pago de las prestaciones a que se refiere el artículo anterior. La organización de esta entidad se hará por el Gobierno antes del 1o. de julio de 1945”.

<sup>9</sup> Artículo 17.

<sup>10</sup> “Artículo. 1º. Naturaleza jurídica. La Caja Nacional de Previsión Social, establecimiento público del orden nacional creado mediante la Ley 6a de 1945, se transforma en virtud de la presente ley en Empresa Industrial y Comercial del Estado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Su régimen presupuestal y de personal será el de las entidades públicas de esta clase. Estará vinculada al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Para todos los efectos legales la denominación de la empresa es, Caja Nacional de Previsión Social y podrá utilizar la sigla “Cajanal”. (...)”

<sup>11</sup> “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. (...)”

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.

(...). (Se subraya).

<sup>12</sup> “Artículo. 1. SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN. Suprímase la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE, creada por la Ley 6 de 1945 y transformada en empresa industrial y comercial del Estado, descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, mediante la Ley 490 de 1998, vinculada al Ministerio de la Protección Social. Para todos los efectos utilizará la denominación “Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en Liquidación”.

(...)

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

En lo referente a la administración de los asuntos pensionales que estaban a cargo de dicha entidad, los artículos 3º y 4º del Decreto 2196 de 2009 dispusieron:

(i) *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 hubieran cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener pensión de jubilación o de vejez a la fecha en que se haga efectivo el traslado a que se refiere el artículo 4º del presente decreto, de acuerdo con las normas que rigen al materia” (artículo 3º, inciso segundo).*

(ii) *CAJANAL EICE en Liquidación “...continuará con la administración de la nómina de pensionados, hasta cuando estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, creada por la Ley 1151 de 2007” (artículo 3º, inciso segundo, aparte final).*

(iii) *La Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL EICE en Liquidación- “...deberá adelantar todas las acciones necesarias para el traslado de sus afiliados cotizantes, a más tardar dentro del mes siguiente a la vigencia del presente decreto, a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social – ISS...” (Artículo 4º). (Subraya la Sala).*

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

En materia pensional, la Ley 1151 de 2007 atribuyó a la citada unidad “...*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...*” (artículo 156, numeral 1º). (Resalta la Sala). La misma ley otorgó al Gobierno Nacional facultades extraordinarias para establecer las funciones de la entidad, entre otros fines, lo cual hizo mediante el Decreto Ley 169 de 2008<sup>13</sup>.

El artículo 1º, numeral 1º de dicho decreto dispuso que es función de la UGPP “*e/ 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*

<sup>13</sup> “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”.

*las mencionadas administradoras y los que reconozca la Unidad en virtud de este numeral.” (Se destaca).*

Más adelante, por el Decreto 4269 de 2011, se distribuyeron unas competencias en materia de reconocimiento de derechos pensionales, entre Cajanal en Liquidación y la UGPP. En el artículo 1<sup>14</sup> se indicó que la UGPP sería la competente para resolver todas las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011.

Para recapitular, se tiene, entonces, que el Decreto 2196 de 2009 dispuso la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social; que la Ley 1151 de 2007 (artículo 156) y el Decreto Ley 169 de 2008 establecieron las funciones de la UGPP, y que el Decreto 4269 de 2011 efectuó la distribución de competencias entre Cajanal en Liquidación y la UGPP. Además, con el citado Decreto 2196 de 2009, el Gobierno Nacional ordenó efectuar un traslado masivo de los afiliados cotizantes de Cajanal al Instituto de Seguros Sociales, ISS, que tuvo como fecha límite el mes de julio de 2009.

Adicionalmente, la estructura y organización de la UGPP fue establecida mediante el Decreto 5021 de 2009, el cual fue modificado por el Decreto 4168 de 2011 y luego subrogado por el Decreto 575 de 2013. El artículo 2º de este último ratifica que el objeto de dicha entidad incluye “...reconocer y administrar los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del

---

<sup>14</sup> “Artículo 1º. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. La ejecución de los procesos misionales de carácter pensional y demás actividades afines que se indican a continuación, será ejercida por la Caja Nacional de Previsión Social — CAJANAL EICE en Liquidación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social — UGPP, en los siguientes términos:

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

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

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

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

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social — UGPP será la entidad responsable de la administración de la nómina a partir del mes de diciembre de 2011, incluido el reporte de las novedades que se generen al Administrador Fiduciario del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional —FOPEP-.

Para efectos de la incorporación de las novedades de nómina originadas en la atención de las solicitudes que están a cargo de CAJANAL EICE en liquidación, esta entidad deberá hacer entrega a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social — UGPP de la información completa y necesaria para que se pueda efectuar dicha inclusión.3. Proceso de Atención al Pensionado, Usuarios y Peticionarios.

A partir del 8 de noviembre de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social — UGPP, asumirá integralmente el proceso de atención a los pensionados, usuarios y peticionarios, así como la radicación de los documentos, independientemente de que los servicios requeridos se deriven de solicitudes que deban ser tramitadas por Cajanal EICE en Liquidación, de acuerdo con la distribución de competencias establecidas en el numeral 1. del presente artículo.

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

*orden nacional o 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”. (Resalta la sala).*

Por último, es oportuno mencionar que mediante el Decreto 877 del 30 de abril de 2013, se prorrogó por última vez, hasta el 11 de junio de 2013, el plazo dispuesto para la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, establecido en el artículo 1° del Decreto 2196 de 2009.

### **c. Indemnización sustitutiva**

Es una prestación económica que se reconoce a los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación definida, cuando éstos no reúnen el número mínimo de semanas cotizadas pero han cumplido la edad mínima para acceder a la pensión de vejez y declaran la imposibilidad de continuar cotizando al Sistema General de Pensiones.

La indemnización sustitutiva en materia pensional se rige por la Ley 100 de 1993, cuyo artículo 37 dispone:

*“Artículo 37. Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, **tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas**; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado”. (Se destaca).*

Por su parte, el Decreto 1730 de 2001<sup>15</sup> (modificado por el Decreto 4640 de 2005), establece los supuestos de hecho que dan lugar a la causación del derecho a obtener una indemnización sustitutiva prevista en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, así:

*“Artículo 1°. Causación del derecho. Habrá lugar al reconocimiento de la indemnización sustitutiva prevista en la Ley 100 de 1993, por parte de las administradoras del régimen de prima media con prestación definida, cuando con posterioridad a la vigencia del sistema general de pensiones se presente una de las siguientes situaciones:*

*a) Que el afiliado se retire del servicio habiendo cumplido con la edad, pero sin el número mínimo de semanas de cotización exigido para tener derecho a la pensión de vejez y declare su imposibilidad de seguir cotizando.*

*b) Que el afiliado se invalide por riesgo común sin contar con el número de semanas cotizadas exigidas para tener derecho a la pensión de invalidez, conforme al artículo 39 de la Ley 100 de 1993.*

*c) Que el afiliado fallezca sin haber cumplido con los requisitos necesarios para que su grupo familiar adquiera el derecho a la pensión de sobrevivientes, conforme al artículo 46 de la Ley 100 de 1993.*

*d) Que el afiliado al sistema general de riesgos profesionales se invalide o muera, con posterioridad a la vigencia del Decreto-Ley 1295 de 1994, como consecuencia de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, la cual genere para él o sus beneficiarios pensión de invalidez o sobrevivencia de conformidad con lo previsto en el artículo 53 del Decreto-Ley 1295 de 1994”.*

---

<sup>15</sup> *“Por medio del cual se reglamentan los artículos 37, 45 y 49 de la Ley 100 de 1993 referentes a la indemnización sustitutiva del régimen solidario de prima media con prestación definida”.*

Sobre el punto, la Sección Segunda del Consejo de Estado señaló que *“el legislador creó el derecho a recibir, en sustitución de la pensión de vejez, una indemnización a favor de aquellas personas que por alguna razón, al cumplir la edad pensional no alcanzaron a completar el tiempo de servicio requerido para acceder a una pensión de jubilación pero que cotizaron a una entidad de previsión”*<sup>16</sup>.

El Decreto 1730 de 2001 también establece que corresponde a cada administradora del régimen de prima media con prestación definida a la que haya cotizado el trabajador, el reconocimiento de la indemnización sustitutiva y en caso de que esta haya sido liquidada, corresponderá a la entidad que le sustituya.

Dice el artículo 2°:

***“Artículo 2°. Reconocimiento de la indemnización sustitutiva. Cada administradora del régimen de prima media con prestación definida a la que haya cotizado el trabajador, deberá efectuar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva, respecto al tiempo cotizado.***

***En caso de que la administradora a la que se hubieren efectuado las cotizaciones haya sido liquidada, la obligación de reconocer la indemnización sustitutiva corresponde a la entidad que la sustituya en el cumplimiento de la obligación de reconocer las obligaciones pensionales.***

*En el caso de que las entidades que hayan sido sustituidas en la función de pagar las pensiones por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, será ésta la entidad encargada del pago, mientras que su reconocimiento continuará a cargo de la caja o fondo que reconozca las pensiones.*

*Para determinar el monto de la indemnización sustitutiva se tendrán en cuenta la totalidad de semanas cotizadas, aún las anteriores a la Ley 100 de 1993”.*

La regla del Decreto 1730 de 2001 sobre las entidades llamadas a reconocer la indemnización sustitutiva fue desarrollada por la Sección Segunda en los siguientes términos:

*“Tampoco fue el espíritu del legislador limitar la indemnización sustitutiva por vejez sólo a los afiliados a entidades administradoras del ISS, como lo interpreta el Ministerio de Hacienda y lo dice de manera conteste en la respuesta a la demanda, ya que ello limitaría la posibilidad, por ejemplo, de los servidores públicos afiliados a una entidad de previsión administradora de dicho régimen diferente al ISS que cumplan con los requisitos para tener derecho a ese beneficio, exclusión que de manera alguna fue la intención del legislador, habida cuenta que sobre tal exigencia ningún reparo hizo la citada ley 100.*

*Es cierto que la opción de la indemnización sustitutiva de la pensión por vejez en la legislación anterior a la Ley 100 de 1993 sólo existía para los afiliados al ISS; sin embargo la nueva figura creada en la ley 100 cobija tanto a dichos afiliados como a los de una administradora diferente al ISS, pues no sería razonable y violaría el derecho a la igualdad que los afiliados a una administradora del régimen de prima media con prestación definida, diferentes a éste, por el hecho de serlo, no les sea permitido, si se dan las condiciones que la misma ley establece en su artículo 37, acceder a la prestación, pretextando la falta de tal beneficio en el régimen anterior que los gobernaba.”*<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Sentencia de 26 de octubre de 2006. Radicado. 25000-23-25-000-1999-06034-01 (4109-04).

<sup>17</sup> Sentencia de abril 14 de 2005. Expediente. 477-03.

## 5. El caso concreto

**5.1.** En el presente conflicto COLPENSIONES y la UGPP negaron competencia para resolver la solicitud de pensión de sobreviviente presentada por la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo, con ocasión de la muerte de su compañero permanente, Luis Demetrio Villanueva Barraza.

COLPENSIONES señaló que Luis Demetrio Villanueva Barraza no estuvo afiliado a dicha entidad y que, en todo caso, nunca fue trasladado por la UGPP, tal como lo ordena el artículo 4° del Decreto 2196 de 2009. Por su parte, la UGPP negó competencia, en razón a que el fallecido cotizó las últimas 50 semanas al ISS, entidad a la que, además, estaba afiliado al momento en que falleció.

Para la Sala, sin duda, hay una contradicción entre los medios de prueba aportados por la UGPP y COLPENSIONES, toda vez que indican que los aportes para efectos de la pensión del señor Luis Demetrio Villanueva Barraza por los últimos seis años fueron efectuados simultáneamente al Instituto de Seguros Sociales y a CAJANAL.

Sin embargo, el Hospital Vera Judith Villanueva E.S.E del Municipio de Piojó – Atlántico, el cual, antes de la transformación jurídica de los hospitales establecida por Decreto Ley 1298 de 1994<sup>18</sup>, perteneció al Municipio de Piojó y al Departamento del Atlántico, el 18 de febrero de 2011 **certificó que el señor** Luis Demetrio Villanueva Barraza laboró para dicha entidad desde el 13 de agosto de 1991 hasta el 19 de enero de 2018 y que los aportes para efectos de pensión fueron realizados a CAJANAL, circunstancia que acreditó con el “*Formato No. 1 – Certificado de Información Laboral*” de febrero 4 de 2013, de 19 de septiembre de 2013, de 28 de octubre de 2015 y de 29 de septiembre e 2016.

Como quiera que las demás entidades no aclararon las inconsistencias respecto de las cotizaciones para efectos de pensión del señor Luis Demetrio Villanueva Barraza, a pesar de los dos requerimientos del magistrado ponente, **la Sala decidirá con base en lo aportado** por el Hospital Vera Judith Villanueva E.S.E del Municipio de Piojó – Atlántico.

Por lo tanto, se tendrá que las cotizaciones para efectos de pensión del señor Luis Demetrio Villanueva Barraza desde el 13 de agosto de 1991 hasta el 19 de enero de 2008 fueron efectuadas a CAJANAL (hoy UGPP) y no al ISS (hoy COLPENSIONES).

**5.2.** De otra parte, debe la Sala analizar dos situaciones relevantes relacionadas con la situación pensional del señor Villanueva Barraza, a partir de las cuales se definirá la entidad competente para resolver la solicitud elevada por su compañera permanente supérstite, Cándida Rosa Jiménez Pardo, y son: *i)* el régimen pensional aplicable y *ii)* si reunió los requisitos para obtener la pensión de jubilación.

---

<sup>18</sup> “Artículo 95. *Empresas Sociales del Estado del Orden Nacional. Transfórmense todas las entidades descentralizadas del orden nacional cuyo objeto sea la prestación de servicios de salud, en Empresas Sociales de Estado*”.

De conformidad con en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tienen derecho al régimen de transición en materia pensional *“las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizado”*.

Si se interpreta la norma desde el punto de vista eminentemente gramatical<sup>19</sup> o atendiendo al mero significado de las palabras<sup>20</sup>, se advierte que el legislador estableció dos requisitos alternativos, más no acumulativos, para acceder al régimen de transición, en tanto que utilizó la conjunción “o”, que expresa diferencia, separación o alternativa entre dos o más personas, cosas o ideas. Por lo tanto, solo es necesario que se cumpla con uno de ellos para ser considerado como beneficiario del régimen de transición a la fecha en la que entró en vigencia de la Ley 100 de 1993, diciembre 23 de 1993.

La cédula de ciudadanía<sup>21</sup> del señor Villanueva Barraza informa que nació el 21 de enero de 1940, lo que significa que a diciembre 23 de 1993, fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, tenía 53 años de edad. En tal virtud, no hay duda de que el régimen de transición lo cobijó, habida cuenta de que la edad exigida para el efecto, respecto de los hombres, era de 40 años.

El inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en la parte final, dispone que la pensión de vejez de las personas con derecho a obtener el régimen de transición, será el *“régimen anterior al cual se encuentren afiliados”*<sup>22</sup>, lo que significa que al señor Villanueva Barraza se le aplica la Ley 33 de 1985<sup>23</sup>, que establece dos requisitos para el efecto, estos sí de carácter acumulativo, y se trata de: *i) 20 años de servicio, continuos o discontinuos y ii) 55 años de edad.*

El artículo 1° de la Ley 33 de 1985 dispone:

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

Cabe precisar que sobre los requisitos para obtener la pensión, propiamente dicha, según el régimen de transición, la Sala, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005, ha establecido que *“la persona tiene derecho a pensionarse con los beneficios del régimen de transición, según el artículo 36 de*

<sup>19</sup> Código Civil, *“Artículo 27. Interpretación gramatical. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu...”*.

<sup>20</sup> Código Civil, *“Artículo 28. Significado de las palabras. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”*.

<sup>21</sup> Visible a folio 5.

<sup>22</sup> *“La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o mas años de servicios cotizados, **será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados**. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley”*. (Se destaca).

<sup>23</sup> *“Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público”*.

la Ley 100 de 1993, si al 31 de julio de 2010 contaba con 750 semanas cotizadas y al 31 de diciembre de 2014 acreditaba los requisitos de tiempo y edad<sup>24</sup>.

De acuerdo a lo establecido en la Ley 33 de 1985 para obtener la pensión de vejez, la Sala observa que el señor Villanueva Barraza no cumplió con el requisito de tiempo de servicio que establece el citado artículo 1º, puesto que exige 20 años continuos o discontinuos de servicio, y, según la información que obra en el expediente, se desempeñó como “empleado oficial” por 15 años, 7 meses y 18 días.

Así las cosas, el señor Villanueva Barraza, pese a que reunió todos los requisitos establecidos por el legislador para acceder al régimen de transición en materia pensional, **no cumplió con los presupuestos exigidos para obtener una pensión de vejez en los términos de la Ley 33 de 1985.**

**5.3.** La pensión de sobreviviente que solicitó la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo a las entidades en conflicto, actualmente está regulada por el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, como una prestación a la que tienen derecho: *i)* los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca y *ii)* los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento.

Quiere decir lo anterior, que la pensión de sobreviviente opera de dos formas: *i)* cuando se ha reconocido una pensión de vejez o invalidez por riesgo común, previo al fallecimiento de quien fue cotizante *ii)* cuando no se ha reconocido dicha prestación, caso en el cual se exige haber cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento.

Al señor Villanueva Barraza no le fue reconocida pensión de vejez previo a su fallecimiento pues, como se explicó, a pesar de que tuvo derecho a obtenerla según lo preceptuado por del régimen de transición, que para el efecto remite a la Ley 33 de 1985, no cumplió con los requisitos exigidos para acceder a ella.

Pero, pese a que no cumplió con los requisitos exigidos para acceder a la pensión, se aclara que el señor Villanueva Barraza sí cotizó cincuenta semanas al sistema, dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores a su deceso, como lo exige el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, motivo por el cual la petición de la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo, mediante la que solicitó el reconocimiento de la pensión de sobreviviente, está debidamente sustentada.

Cabe aclarar que previo a la Ley 100 de 1993, la pensión de sobreviviente era regulada por el Decreto 758 de 1990<sup>25</sup>, cuyos requisitos, según el artículo 25, eran: *i)* “Cuando a la fecha del fallecimiento, el asegurado haya reunido el número y densidad de cotizaciones que se exigen para adquirir el derecho a la pensión de invalidez por riesgo común” y *ii)* “Cuando el asegurado fallecido estuviere disfrutando o tenga causado el derecho a la pensión de invalidez o de vejez según el presente Reglamento”.

Para la Sala, los requisitos para acceder a la pensión de sobreviviente con base en el Decreto 758 de 1990, en el caso de la compañera permanente supérstite del

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 14 de noviembre de 2018 con radicado No. 11001030600020180012200.

<sup>25</sup> “Por el cual se expide el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte”.

señor Villanueva Barraza, pueden resultar menos favorables que los preceptuados por la Ley 100 de 1993, toda vez que presuponen el cumplimiento de todos los requisitos para obtener una pensión de vejez o que dicha prestación le hubiese sido reconocida al cotizante con antelación al fallecimiento.

Así que la favorabilidad con la que el legislador concibió el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 no se aplicaría a la particular situación del señor Villanueva Barraza, que hoy reclama su compañera permanente supérstite, pues la norma posterior, que en apariencia podía ser más gravosa, resulta siendo más benéfica, en tanto que, se reitera, solo implica que el fallecido haya cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento.

Precisado lo anterior, la Sala declarará competente para resolver la solicitud de pensión de sobreviviente solicitada por la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo, en calidad de compañera permanente supérstite de Luis Demetrio Villanueva Barraza, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, de acuerdo con lo siguiente:

1. Los aportes para efectos de pensión del señor por el Luis Demetrio Villanueva Barraza, por el periodo comprendido entre el 13 de agosto de 1991 hasta el 19 de enero de 2008, fueron efectuados a CAJANAL (hoy UGPP), circunstancia que no fue desvirtuada por ninguna de las entidades en pugna.

2. Al 1° de abril de 2008, fecha en la que falleció Luis Demetrio Villanueva Barraza, todos los aportes pensionales aparecen registrados en la base de datos de CAJANAL.

3. Las últimas cincuenta semanas que cotizó el señor Villanueva Barraza para efectos de pensión fueron consignadas a CAJANAL (hoy UGPP).

4. No puede atribuirse competencia a COLPENSIONES para resolver la solicitud de pensión de sobreviviente presentada por la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo, en atención a que Luis Demetrio Villanueva Barraza no estuvo afiliado a dicha entidad y no registró aportes para el efecto

5. A 12 de junio de 2009, fecha en la que se ordenó la supresión de CAJANAL por el Decreto 2196 de 2009, el señor Villanueva Barraza ya había fallecido.

6. Así mismo, el argumento manifestado por COLPENSIONES respecto del deber que tenía la UGPP de trasladar a Luis Demetrio Villanueva Barraza, con base en

el artículo 4° del Decreto 2196 de 2009, no será objeto de pronunciamiento de la Sala, toda vez que el afiliado falleció previó a la expedición de dicho decreto.

En todo caso, la Sala precisa dos aspectos sobre la competencia asignada a la UGPP: i) la presente decisión solo la obliga a estudiar de fondo la petición efectuada por la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo, en su calidad de cónyuge supérstite de Luis Demetrio Villanueva Barraza, sin que ello implique que deba concederla o negarla y ii) que es posible que, eventualmente, deban observarse las reglas del artículo 48 de la Ley 100 de 1993, en materia de monto de la pensión, debido a que el fallecido no cumplió con todas las semanas cotizadas exigidas por dicha ley.

Finalmente, la Sala exhorta a las entidades que plantearon el conflicto a que ejerzan su competencia en materia pensional, de manera tal que brinden claridad en cuanto a la información que reposa en sus bases de datos, máxime cuando el derecho a la pensión hace parte de las garantías fundamentales a la vida digna y la seguridad social.

Por lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** competente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, para resolver de fondo la solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional o pensión de sobrevivientes, presentada por la señora Cándida Rosa Jiménez, identificada con la cédula de ciudadanía N° 22.558.013.

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente de la referencia la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, para que continúe la actuación administrativa de manera inmediata.

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y a la señora Cándida Rosa Jiménez Pardo.

**CUARTO:** Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr, a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

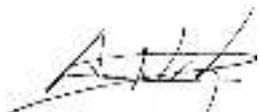
La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Presidente de la Sala

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Consejero de Estado

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Consejero de Estado

  
**ÁLVARO NAMÉN VARGAS\***  
Consejero de Estado

**LUCÍA MAZUERA ROMERO**  
Secretaria de la Sala

\* La Secretaría de la Sala de Consulta y Servicio Civil hace constar que el señor Consejero de Estado, doctor Álvaro Namén Vargas participó en la sesión haciendo uso de medios virtuales, y aprobó la presente decisión, de conformidad con el artículo 63 de la Ley 1437 de 2011. Igualmente, mediante correo electrónico aprobó el uso de su firma estampada por medios mecánicos.