



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Édgar González López

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) marzo de dos mil veintidós (2022)

Número de radicación: 11001-03-06-000-2021-00148-00

Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y Colpensiones

Asunto: Competencia para conocer de una solicitud de indexación de la primera mesada pensional de una pensión de jubilación reconocida por la Fundación San Juan de Dios

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA (Ley 1437 de 2011), modificados por los artículos 2º y 19, respectivamente, de la Ley 2080 de 2021, procede a decidir el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

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

1. El señor Leonel Medina Baquero, identificado con cédula de ciudadanía núm. 19.199.642, nació el 16 de noviembre de 1952, y a la fecha tiene 69 años de edad.
2. El señor Leonel Medina Baquero trabajó en la Fundación San Juan de Dios. Mediante Resolución núm. 66 del 15 de diciembre de 1994¹, esta Fundación

¹ Folio 10 de documento digital de 35 folios que obra en SAMAI.

(Sindicatura General) le reconoció una pensión de jubilación en los siguientes términos:

Que el artículo 31 de la Convención Colectiva de Trabajo de 1982, dispone que la “pensión de jubilación” en ningún caso será inferior al setenta y cinco por ciento (75%) del salario mensual que está devengando el trabajador en el momento del retiro, ni tampoco al salario mínimo convencional. En consecuencia, el valor de la pensión de jubilación del peticionario es:

[...] \$492.653

Que corresponde a esta Sindicatura reconocer la pensión de jubilación a aquellos trabajadores de la Fundación San Juan de Dios, que cumplan con los requisitos señalados para acceder a este beneficio.

En mérito de lo anteriormente expuesto

RESUELVE:

Artículo 1º: Reconocer pensión de jubilación al señor LEONEL MEDINA BAQUERO, identificado con la cédula de ciudadanía número 19.199.642, expedida en Bogotá.

Artículo 2º: Ordenar el pago de \$492.653 como valor mensual de la pensión de jubilación del señor LEONEL MEDINA BAQUERO. De este valor se descontará el cinco por ciento (5%) con destino al Fondo de Prestaciones Sociales de la Fundación San Juan de Dios.

Artículo 3º: Incorporar en la nómina de pensionados al señor LEONEL MEDINA BAQUERO, a partir del 1 de enero de 1995.

[...]

4. El 9 de octubre de 2019, el señor Leonel Medina Baquero solicitó a Colpensiones² tramitar la «ACTUALIZACIÓN O INDEXACIÓN DEL SALARIO BASE PARA LIQUIDAR LA PRIMERA MESADA PENSIONAL» desde la fecha en que cumplió los requisitos para acceder a la pensión.

5. Colpensiones, mediante Resolución núm. SUB 28489 del 30 de enero de 2020, le indicó al señor Medina Baquero lo siguiente:

[...] corresponde precisar al peticionario que la pensión de vejez que registra en Colpensiones y de la cual, (sic) solicita reliquidación corresponde a la prestación

² Documento de 7 folios que obra en SAMAI.

que directamente reconoció el empleador **FUNDACIÓN SAN JUAN DE DIOS**, misma de la cual, esta entidad es sólo pagadora, en virtud de la conmutación que se llevo a cabo en su oportunidad entre dicho empleador jubilante y el Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones.

[...]

[...] la conmutación pensional es un mecanismo a través del cual una entidad empleadora, para lograr la normalización de su pasivo pensional, transfiere a un tercero, mediante el pago de una suma establecida, la responsabilidad jurídica del pago de pensiones a su cargo, tal y como aconteció en el particular, dado que la **FUNDACION SAN JUAN DE DIOS** conmutó con el ISS la prestación del petitionario de manera total.

En ese orden, de acuerdo a las precisiones realizadas se reitera al recurrente que la **FUNDACION SAN JUAN DE DIOS** realizó conmutación pensional con expectativa a compartir de la pensión de jubilación que le fuera reconocida al petitionario con el ISS, motivo por el cual, COLPENSIONES sólo actúa como **pagadora**, sin que para el efecto, pueda concluirse que le asiste la responsabilidad de realizar reliquidación alguna a dicha prestación y menos aún atribuirse obligaciones originadas de la relación laboral con el citado empleador.

De ahí, que Colpensiones procederá a negar la solicitud de reliquidación de la pensión de jubilación reconocida por **FUNDACION SAN JUAN DE DIOS**, dado que se ostenta la calidad sólo de pagadora y no de empleadora, y por ende, no es dable acceder a reajuste alguno respecto al monto de dicha prestación.

Que teniendo en cuenta que “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”, es necesario precisar que en relación con las pretensiones accesorias de pago de a (SIC) indexación, su estudio estaba condicionado al reconocimiento de la pretensión principal (reliquidación de la pensión de jubilación), pero como esta no prosperó, es pertinente indicar que el debate sobre el punto anteriormente descrito resulta intrascendente. (Resaltado y subrayado del texto original)³.

6. El señor Leonel Medina Baquero, mediante apoderado, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución núm. SUB 28489 del 30 de enero de 2020, en el que solicitó, entre otros aspectos:

TERCERO: Que se traslade por competencia la petición inicial de indexación de la primera mesada pensional, a la entidad competente, en este caso, el que tenga la documentación del reconocimiento de la prestación respecto al empleador **FUNDACIÓN SAN JUAN DE DIOS**⁴.

³ Folios 17 a 24 de documento de 35 folios, que obra en SAMAI.

⁴ Folios 25 y 26 de documento de 35 folios, que obra en SAMAI.

7. Mediante Resolución núm. SUB 73270 del 16 de marzo de 2020, Colpensiones señaló lo siguiente:

[...] el recurso de reposición y en subsidio de apelación [...] fue presentado fuera de la oportunidad legal, [...] razón por la cual, de acuerdo a las normas procedimentales mencionadas, deberá ser rechazado de plano.

Ahora bien [...] esta administración, dando prevalencia al derecho sustancial procede a resolver de fondo el asunto en cuestión, pese a la extemporaneidad del recurso señalado párrafos atrás.

No obstante, Colpensiones, en el citado acto administrativo, no se pronunció sobre la solicitud de indexación de la primera mesada pensional del señor Leonel Medina Baquero, y tampoco ordenó el traslado de la petición a la autoridad que, en su consideración, era la competente para tramitarla.

De la parte resolutive de la Resolución núm. SUB 73270 en comento, se destaca el artículo primero, que indica:

ARTÍCULO PRIMERO: Rechazar por extemporáneo el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto en contra de la resolución SUB 28489 del 30 de enero de 2020, de conformidad con lo expuesto en el presente acto administrativo⁵.

8. El 30 de agosto de 2020, el señor Leonel Medina Baquero, por conducto de su apoderado, el señor Oscar Ricardo Llorente Pérez, solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la actualización o indexación del salario base para la liquidación de su primera mesada pensional, desde la fecha en que cumplió los requisitos para acceder a la pensión de vejez, de conformidad con lo dispuesto por las Sentencias C – 862 de 2006 y C – 891 A de 2006⁶.

Argumentó que el reconocimiento efectuado mediante la Resolución núm. 066 de 1994 se realizó con base en la liquidación de lo que devengaba para el año 1994, pero que dicho valor nunca fue actualizado para la fecha en la que adquirió el estatus pensional, que debe actualizarse según la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE. En ese sentido, indicó que se debe tener en cuenta el promedio del IBL del último año laborado a la fecha en que se adquirió el estatus pensional.

Solicitó, asimismo, que fueran reconocidas las diferencias existentes entre el valor reconocido y el actualizado, desde que se hizo exigible su obligación hasta que se realice el pago.

⁵ Folios 30 a 35 de documento de 35 folios que obra en SAMAI.

⁶ Folios 3 y 4 de documento de 35 folios que obra en SAMAI.

9. El 7 de septiembre de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le indicó al peticionario que en su calidad de ex funcionario del Hospital San Juan de Dios en Liquidación no medió relación contractual, laboral, legal o reglamentaria alguna con la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y que, por tal razón no era de su competencia atender la solicitud.

Manifestó que no es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien funge como entidad determinante del pasivo a cargo de la Fundación San Juan de Dios, hoy liquidada; y que su obligación está circunscrita a realizar las verificaciones de las liquidaciones y de sus respectivos soportes y, pagar las sumas que se encuentren debidamente acreditadas en los actos administrativos que para tal efecto expida el mandatario de la Fundación San Juan de Dios Liquidada.

En consecuencia, la referida autoridad expuso que el reconocimiento y pago de la indexación solicitada debía ser realizado por el mandatario de la Fundación Hospital San Juan de Dios, hoy Liquidada⁷.

10. Posteriormente, el 30 de octubre de 2020, el señor Leonel Medina Baquero, a través de su apoderado, solicitó ante la Fundación Hospital San Juan de Dios Liquidada, la actualización o indexación del salario base para la liquidación de su primera mesada pensional, desde la fecha en que cumplió los requisitos para acceder a la pensión de vejez, de conformidad con lo dispuesto por las Sentencias C – 862 de 2006 y C – 891 A de 2006⁸.

11. La solicitud formulada por el señor Medina Baquero fue remitida por la Fundación Hospital San Juan de Dios a la directora general de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca.

12. En el mes de febrero de 2021, el señor Leonel Medina Baquero elevó un derecho de petición ante la Gobernación de Cundinamarca para que se le «[...] conceda la ACTUALIZACION O INDEXACION DEL SALARIO BASE PARA LIQUIDAR LA PRIMERA MESADA PENSIONAL [...]».⁹

13. El 11 de febrero de 2021, la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca le informó al señor Leonel Medina Baquero que su pensión había sido conmutada con Colpensiones, motivo por el cual esa entidad era la competente para pronunciarse sobre su petición.

⁷ Folios 6 y 7 de documento de 35 folios que obra en SAMAI.

⁸ Folios 2 de documento de 35 folios que obra en SAMAI.

⁹ Folios 8 a 13 de documento de 35 folios que obra en SAMAI.

Al respecto, precisó que Colpensiones emitió la Resolución núm. 0816 del 12 de diciembre de 2016, con la cual aceptó la conmutación pensional de 393 extrabajadores, dentro de los cuales él estaba incluido, y transcribió el aparte respectivo, así:

ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES
RESOLUCIÓN 0816 DE 2016 (12 DIC. 2016)

Por la cual se acepta una conmutación pensional

Que el número de personas incluidas en la presente conmutación pensional es trescientas noventa y tres (393), distribuidas en los siguientes grupos:

PENSIONES DE JUBILACION A CARGO DE LA EMPRESA CON EXPECTATIVA DE COMPARTIR CON COLPENSIONES.

124 MEDINA BAQUERO LEONEL 19.199.642 [...].

[...]

Que el valor de la pensión que se conmuta se reajustará de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, o de manera que se establezca en normas posteriores.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Aceptar, previa acreditación del pago de capital constitutivo descrito en el artículo segundo de la presente resolución, la conmutación de las obligaciones pensionales a cargo del conjunto de Derechos y Obligaciones de la Extinta Fundación San Juan de Dios, correspondientes a trescientos noventa y tres (393) personas, de acuerdo con lo señalado en la parte considerativa y el cálculo actuarial contenido en el oficio 9 de diciembre de 2016, el cual hace parte integral del presente proveído.

ARTICULO SEGUNDO: La Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, asumirá el pago de las obligaciones pensionales a cargo del Conjunto de Derechos y Obligaciones de la Extinta Fundación San Juan de Dios, siempre y cuando se acredite ante la Gerencia Nacional de Tesorería e Inversiones de la Vicepresidencia de Financiamiento e Inversiones de la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones, el pago de la suma correspondiente al valor del capital constitutivo, establecido en el cálculo actuarial indicado en el oficio de 9 de diciembre de 2016 [...].

Con fundamento en el acto administrativo citado, se le comunicó al peticionario que a partir del mes de febrero de 2017 pasó a la nómina de Colpensiones, y que, por tal razón, esta última era la autoridad llamada a resolver de fondo sus peticiones,

ya que la Unidad Administrativa de Pensiones de Cundinamarca perdió competencia sobre todas las pensiones conmutadas¹⁰.

14. El 20 de septiembre de 2021, el señor Leonel Medina Baquero solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que:

[...] según lo establecido en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se proceda a dirimir la controversia presentada sobre quien conoce y lleva a cabo la Indexación o Actualización a la Primera Mesada Pensional del señor LEONEL MEDINA BAQUERO quien fue trabajador del ahora extinto FUNDACION HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS – LIQUIDADA¹¹.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

En cumplimiento del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, se comunicó la presentación del conflicto de competencias a las autoridades involucradas y a las particulares interesados, y se fijó un edicto por el término de cinco (5) días, con el fin de que aquellos presentaran sus alegatos o consideraciones.

En oficio del 4 de octubre de 2021, la Secretaría de la Sala dejó constancia de que comunicó la actuación al Fondo de Pensiones de la Gobernación de Cundinamarca, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), al señor Leonel Medina Baquero, y a su apoderado el señor Oscar Ricardo Llorente Pérez.

Asimismo, en informe del 12 de octubre de 2021, la Secretaría de la Sala indicó que se comunicó a las autoridades involucradas y a los particulares interesados, a través de correo electrónico, y que en el Acuerdo 062 del 21 de abril de 2020¹², se dispuso que las actuaciones que competen a la Sala de Consulta y Servicio Civil pueden adelantarse por vía electrónica, aún en los periodos en que se encuentren suspendidos los términos judiciales, para garantizar el derecho de intervención de los interesados.

¹⁰ Folios 14 a 16 de documento digital de 35 folios, que obra en SAMAI.

¹¹ Documento de 2 folios que obra en SAMAI.

¹² A través del Acuerdo 062 del 21 de abril de 2020, el Consejo de Estado adicionó su Reglamento, con el fin de facilitar y agilizar los trámites relativos a las actuaciones de su competencia, mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, TIC.

En el mismo informe secretarial del 12 de octubre de 2021 se señaló que «[...] vencido el término de fijación del edicto [...] las autoridades involucradas y particulares interesados guardaron silencio».

Posteriormente, el 14 de octubre de 2021, la Secretaría consignó que «[...] el doctor José Saúl Valdivieso Valenzuela, actuando en calidad de apoderado judicial de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, allegó escrito, el cual se remite en tres (3) archivos pdf, con cuatro (4), un (1) y tres (3) folios, respectivamente».

El 4 de noviembre de 2021, la Secretaría de la Sala informó al despacho que «[...] el doctor Manuel María Murillo Urrutia, actuando como apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca, allegó escrito, el cual se remite en diez (10) folios».

Mediante Auto de mejor proveer del 19 de enero de 2022, el magistrado ponente solicitó a las partes y al señor Leonel Medina Baquero que se allegara alguna documentación.

En informe secretarial del 1 de febrero de 2022, se informó que el señor Leonel Medina Baquero presentó un documento con dos (2) folios y anexo un (1) archivo PDF con veinte (20) folios.

En Auto de mejor proveer del 23 de febrero de 2022, el magistrado ponente reiteró a Colpensiones que atendiera la solicitud efectuada en Auto del 19 de enero de 2022.

El 4 de marzo de 2022, la Secretaría de la Sala comunicó al despacho que:

[...] dentro del término concedido mediante auto para mejor proveer de fecha 23 de febrero de 2022, el doctor José Saúl Valdivieso Valenzuela, en calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito, presentó mediante correo electrónico, renuncia de poder en un (1) archivo pdf con un (1) folio y anexó tres (3) archivos pdf los cuales se remiten en veinticinco (25) folios. **Las demás partes requeridas guardaron silencio.**

Según lo informado por la Secretaría, Colpensiones no respondió los requerimientos efectuados por el despacho del magistrado ponente en Autos del 19 de enero y del 23 de febrero de 2022.

El 4 de marzo de 2022, el apoderado del señor Leonel Medina Baquero allegó documentación adicional a la aportada el 1 de febrero, de la solicitada en el Auto del 19 de enero de 2022.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

3.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El 13 de octubre de 2021, la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de su apoderado, presentó escrito de alegatos¹³, en el que manifestó:

3.1.1. No existe relación contractual, laboral, legal o reglamentaria entre el señor Leonel Medina Baquero, en calidad de exfuncionario del Hospital San Juan de Dios en Liquidación, y la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por tal razón, no es competente para atender reclamaciones originadas en la individualización de beneficiarios, valores o cuantías adeudadas por concepto de salarios, mesadas pensionales, indexación, pago de aportes a seguridad social, contratos de prestación de servicios o cualquier otra acreencia a cargo del proceso liquidatorio.

3.1.2. La competencia para conocer de tales reclamaciones es exclusiva de la Fundación San Juan de Dios en Liquidación, a través de su representante legal, quien de conformidad con el Decreto 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006 y las demás normas relativas a procedimientos liquidatorios de entidades públicas, tiene el deber de calificar y graduar los créditos de la entidad liquidada y elaborar el inventario del pasivo laboral, en el que se debe detallar, entre otros aspectos, el nombre del trabajador, conceptos, montos debidos y el valor del cálculo actuarial a que hubiera lugar.

3.1.3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público únicamente interviene en el pago de las sumas previamente reconocidas por la Fundación San Juan de Dios, hoy liquidada, en virtud de las obligaciones impuestas por la Sentencia de Unificación 484 de 2008 de la Corte Constitucional¹⁴, que dispuso:

La liquidadora deberá enviar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público una lista de las personas cobijadas por esta sentencia de la Fundación San Juan de Dios a los cuales se les adeuden salarios y mesadas pensionales, donde se señale de manera específica el monto de lo adeudado. A la lista mencionada, la liquidadora deberá adjuntar los soportes correspondientes a cada uno de los ex trabajadores. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe controlar que no se pague más de lo que se adeuda. El pago debe consistir en una cuantía o cifra igual para todos los ex trabajadores; sin que se sobrepase el monto de la respectiva obligación [...].

¹³ Documento digital del 13 de octubre de 2021 con radicado núm. 2-2021-054721, que obra en SAMAI (3 folios).

¹⁴ Sentencia de Unificación 484 de 2008. Ordinal Décimo Séptimo.

3.1.4. Asimismo, expuso que finalizado el proceso liquidatorio, y dado que existían, en ese momento, obligaciones pendientes de atender, contenidas en la Sentencia SU-484 de 2008 y los autos que la han aclarado y complementado, el liquidador suscribió con el departamento de Cundinamarca un contrato de mandato, entre otros, para asumir las funciones de representación judicial para dar cumplimiento a las órdenes judiciales sobre asuntos relacionados con exfuncionarios del proceso liquidatorio.

Al respecto, indicó que se expidió el Decreto Departamental núm. 0306 del 4 de octubre de 2017¹⁵, que en su artículo 5¹⁶ dispuso que la función pensional de los temas relacionados con el cumplimiento de la Sentencia de Unificación 484 de 2008 y de sus autos de seguimiento, emitidos por la Corte Constitucional, estarían en cabeza de la Unidad Administrativa de Pensiones del Departamento de Cundinamarca.

3.1.5. Finalmente, relacionó los actos administrativos mediante los cuales se ordenó la normalización de aportes en seguridad social a favor del señor Leonel Medina Baquero¹⁷, así como los valores que fueron girados a Colpensiones, para destacar que no se adeuda valor alguno por dicho concepto al señor Medina Baquero.

3.2. Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca

La Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca allegó escrito de alegatos¹⁸, en el cual manifestó que le corresponde a Colpensiones resolver la solicitud de indexación de la primera mesada pensional, teniendo en cuenta la figura de conmutación pensional, sobre la cual explicó que:

¹⁵ Decreto Departamental núm. 0306 del 4 de octubre de 2017, «Por el cual se trasladan competencias funcionales relacionadas con el cierre liquidatorio del conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan del Dios – Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil y se dictan otras disposiciones», quien en adelante se denominará “mandatario de la FSJD – HSJD –IMI Liquidados».

¹⁶ Decreto Departamental núm. 0306 del 4 de octubre de 2017. «Artículo 5. Asignación de la función pensional. Iniciada la etapa post-liquidatoria, la función pensional estará en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones, quien asumirá las competencias pensionales a que haya lugar. [...]».

¹⁷Oficio del 13 de octubre de 2021 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. «05/10/2015 3736 NORMALIZACIÓN APORTES CÁLCULO ACTUARIAL OMISION DE AFILIACIÓN ENE-NOV1994 - 300 EXFUNCIONARIOS 16003103,68.

14/12/2016 4488 NORMALIZACIÓN DE APORTES COLPENSIONES - QUINTO PAGO 705354,32. 20/12/2009 3786 NORMALIZACIÓN DE APORTES ISS 44334549,48607».

¹⁸ Documento digital de 10 folios, aportado mediante correo electrónico del 2 de noviembre de 2020, que obra en SAMAI.

La conmutación pensional es el proceso, legalizado por un contrato, entre Colpensiones y un empleador, mediante el cual Colpensiones recibe en su fondo de pensiones el grupo de jubilados, pensionados, y trabajadores del empleador, en contraprestación de un pago que representa el valor de las obligaciones pensionales futuras con este grupo (Pensión de Vejez, Pensión de Invalidez, Pensión de Sobrevivencia y Pensión de Jubilación).

Los individuos trasladados a Colpensiones para que esta administre sus beneficios pensionales reciben el nombre de pensionados conmutados. Este proceso es obligatorio para empresas públicas o privadas, en reestructuración económica o liquidación, que no hayan optado por la constitución de patrimonios autónomos o que aun siendo constituidos, estos no sean suficientes para cubrir sus obligaciones pensionales. **En el proceso de conmutación se tendrán en cuenta todos los beneficios monetarios que cada individuo a conmutar tenía en la empresa origen.** (Resaltado de la Sala).

Indicó que Colpensiones expidió la Resolución núm. 0816 del 12 de diciembre de 2016, mediante la cual aceptó la conmutación pensional de 393 extrabajadores, dentro de los cuales se encontraba el señor Leonel Medina Baquero, y por tal razón, a partir del mes de febrero de 2017, pasó a la nómina de esa entidad.

Es por ello que insistió en que cualquier solicitud relacionada con la mesada pensional debía ser dirigida y resuelta de fondo por Colpensiones, ya que la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca perdió competencia sobre todas las pensiones conmutadas.

Sostuvo, adicionalmente, que entre el señor Leonel Medina Baquero, en calidad de exfuncionario del Hospital San Juan de Dios en Liquidación y la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca no medió relación contractual, laboral, legal o reglamentaria alguna.

Precisó también que, mediante radicado núm. 2021016512 del 11 de febrero de 2021, dicha entidad respondió la solicitud de información sobre la indexación de la primera mesada y se le informó al peticionario acerca de las razones por las cuales Colpensiones debía atender su solicitud.

Indicó que, en todo caso, Colpensiones, mediante las Resoluciones números SUB 28489 del 30 de enero de 2020 y SUB 73270 de fecha 16 de marzo de 2020, resolvió de fondo las solicitudes formuladas por el señor Leonel Medina Baquero, por lo que considera que no existe conflicto negativo de competencias administrativas.

3.3. Colpensiones

Colpensiones no presentó escrito de alegatos dentro del presente trámite. Sin embargo, se expondrán los argumentos contenidos en las Resoluciones números SUB 28489 y SUB 73270 del 30 de enero y 16 de marzo de 2020, respectivamente.

En la Resolución núm. SUB 28489 del 30 de enero de 2020¹⁹, Colpensiones señaló que la pensión de vejez que se registra en dicha entidad, y sobre la cual se solicitó una reliquidación, corresponde a una prestación reconocida directamente por la Fundación San Juan de Dios; y que sobre esta sólo actúa como entidad pagadora, en virtud de la conmutación que se llevó a cabo entre dicho empleador jubilante y el Instituto de Seguros Sociales. Por tal razón, concluyó que no es la autoridad responsable de realizar reliquidación alguna sobre la prestación del peticionario, y por ende no accedió al reajuste solicitado.

El señor Leonel Medina Baquero, mediante apoderado, interpuso recurso de reposición, y en subsidio de apelación contra la Resolución núm. SUB 28489 del 30 de enero de 2020, por medio del cual solicitó que se revocara la Resolución núm. 276512 del 7 de octubre de 2019, y que se trasladara por competencia la solicitud de indexación de la primera mesada pensional a la entidad competente, entre otros aspectos.

Colpensiones, mediante Resolución núm. SUB 73270 de fecha 16 de marzo, resolvió el recurso de reposición interpuesto por el señor Leonel Medina Baquero. Señaló en primer lugar que el recurso fue interpuesto en forma extemporánea, pero que en todo caso se pronunciaría sobre el mismo.

No obstante, como ya se expuso, sobre la solicitud de indexación de la primera mesada pensional, Colpensiones no hizo referencia alguna y tampoco ordenó que se trasladara la petición a la autoridad, que en su consideración, era la competente para el efecto.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas «reglas

¹⁹ Folios 17 a 24 de documento digital de 35 folios que obra en SAMAI.

generales»²⁰ se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021²¹, conforme al cual:

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.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado. [Subrayado de la Sala].

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone 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. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto. [Subrayado de la Sala].

Con base en el artículo 39 transcrito y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

- i) Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación.

²⁰ Ley 1437 de 2011. Artículo 34. «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PRINCIPAL. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código».

²¹ Ley 2080 del 25 de enero de 2021 «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción».

- ii) Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.
- iii) Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta.

A continuación, se valorará el cumplimiento de los requisitos en el presente caso, a efectos de establecer la competencia de la Sala para el presente conflicto:

- i) **Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colpensiones y la Gobernación de Cundinamarca han manifestado no ser competentes para conocer de la solicitud del señor Leonel Medina Baquero.

- ii) **Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencias administrativas sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y Colpensiones son autoridades del orden nacional.

- iii) **Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta**

La solicitud elevada por el señor Leonel Medina Baquero, para que sea indexada la primera mesada pensional de la pensión de jubilación que le fue reconocida mediante Resolución núm. 00066 del 15 de diciembre de 1994, implica que deba surtirse una actuación administrativa, particular y concreta.

2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «[...] mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán²²».

²² La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6 de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

3. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, le otorga 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 estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se haga a aspectos 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, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

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

4. Problema jurídico

En el presente caso, la Sala debe definir cuál es la autoridad competente para resolver la solicitud del señor Leonel Medina Baquero relacionada con la indexación de la primera mesada pensional de la pensión de jubilación que le fue reconocida: i) si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según lo establecido por la Sentencia de Unificación 484 de 2008, ii) Colpensiones, según lo establecido en la

Resolución núm. 0816 del 12 de diciembre de 2016; o, iii) la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, conforme a lo establecido por el Decreto 306 del 4 de octubre de 2017.

Para solucionar el problema jurídico planteado, la Sala analizará los siguientes aspectos: *i)* Indexación de la primera mesada pensional (definición y alcance); *ii)* Antecedentes de la Fundación San Juan de Dios; *iii)* Derechos laborales y pensionales de los trabajadores vinculados a la Fundación San Juan de Dios (Sentencia de Unificación 484 del 15 de mayo de 2008); *iv)* Conmutación pensional con Colpensiones; *v)* Liquidación del conjunto de derechos y obligaciones de la Fundación San Juan de Dios; *vi)* Determinación y asignación de competencias sobre las actividades asociadas a la función pensional, finalizado el proceso liquidatorio de la Fundación San Juan de Dios; y, *vii)* el caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable

5.1. Indexación de la primera mesada pensional (definición y alcance)

La Sala considera necesario referirse a algunos aspectos generales de la indexación de la primera mesada pensional en la medida en que es preciso para definir la competencia. En ese sentido, se aludirá al alcance de la actuación administrativa correspondiente, teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. Si bien es cierto, este es un aspecto de fondo que debe ser valorado por la autoridad que se declare competente, la Sala, en concordancia con lo expuesto en el acápite de «Aclaración Previa», abordará este asunto, en lo que resulte estrictamente indispensable para el efecto.

Al respecto, la Corte Constitucional²³ ha indicado que la indexación ha sido definida como un sistema que consiste en la adecuación automática de las magnitudes monetarias a las variaciones del nivel de precios, con el fin de mantener constante, el valor real de éstos, para lo cual se utilizan diversos parámetros que solos o combinados entre si, suelen ser: el aumento del costo de la vida, el nivel de aumento de precios mayoristas, los salarios de los trabajadores, los precios de productos alimenticios de primera necesidad, etc.

Se trata entonces de un mecanismo que tiene como objetivo mantener el poder adquisitivo en el tiempo, de manera tal que las personas puedan satisfacer sus necesidades, a pesar de la fluctuación de los precios y del aumento del costo de vida.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-862 del 19 de octubre de 2006.

Ahora bien, teniendo en cuenta que para hacerse acreedor del derecho a la pensión deben cumplirse una serie de requisitos, que involucran, generalmente, el tiempo de servicio y la edad, no son pocas las personas que cotizan el número de semanas exigidas, pero deben esperar la edad para adquirir el estatus de pensionado. Es por ello que, si las personas dejan de percibir ingresos con anterioridad al cumplimiento de la edad requerida, es necesario actualizar a valor presente el salario que percibían cuando laboraban, para liquidar la primera mesada pensional. Esta operación corresponde a la indexación del salario base de la primera mesada pensional.

El Consejo de Estado, en Sentencia del 7 de marzo de 2013²⁴, en relación con la procedencia y reconocimiento de la indexación de la primera mesada pensional expuso:

La indexación de la primera mesada se produce, cuando habiendo ocurrido el retiro del servicio en un año determinado, el pensionado alcanza a completar los demás requisitos para acceder al derecho cuando ha transcurrido uno o más años después del retiro, de modo que con ese transcurso de tiempo, el salario con que se liquidaría la pensión habría sufrido detrimento; sin embargo, en casos como el que se analiza, en que el retiro del servicio y el cumplimiento de todos los requisitos para acceder al derecho pensional se cumplieron en el mismo año, e incluso, el reconocimiento también se efectuó en él, no puede hablarse de pérdida del poder adquisitivo del ingreso base con que se liquidó la pensión, pues no transcurrió un tiempo que diera lugar a la referida depreciación; por el contrario, al haber sido reconocida la pensión en el 100% del salario, de acuerdo con la convención colectiva que lo cobijaba, siguió percibiendo la misma remuneración que hubiere seguido recibiendo, en caso de haber continuado laborando.

Se tiene entonces que la indexación de la primera mesada pensional implica que deba valorarse su procedencia, y verificar si el salario con el que se liquidaría la pensión habría sufrido o no detrimento alguno.

La Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional han desarrollado ampliamente el derecho a la indexación del salario para la liquidación de la pensión. Desde 1992, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia había sostenido que: *i)* la indexación de las prestaciones económicas debe ordenarse a favor del trabajador por razones de justicia y equidad, *ii)* que dichas razones no desaparecen cuando los trabajadores adquieren la calidad de pensionados, así no estén subordinados, y *iii)* que no existe razón válida para negar la indexación de la

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 7 de marzo de 2013. (Radicación número 76001-23-31-000-2008-01205-01 (1995-11).

primera mesada pensional a quienes adquieren el derecho a la pensión en vigencia de la Ley 100 de 1993²⁵.

Sin embargo, en el año 1997²⁶, la Corte dio inicio a un cambio jurisprudencial en la materia, con fundamento en que el artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo no contemplaba dicha figura. Este cambio jurisprudencial fue consignado en las Sentencias de 1 de septiembre de 1998²⁷ y del 31 de agosto de 1999²⁸. En Sentencia del 14 de septiembre de 1999²⁹, se señaló además que la pérdida de poder adquisitivo del salario base no es una carga que deba asumir el empleador o el deudor de la obligación pensional.

Ante la disparidad de criterios que se presentaba en la Corte Suprema de Justicia, se interpusieron varias acciones de tutela. En la Sentencia de Unificación 120 de 2003, la Corte Constitucional optó por la interpretación más favorable al trabajador y consideró que los artículos 48 y 53 de la Constitución Política les imponía a las entidades financieras demandadas la obligación de mantener el valor económico de la mesada pensional de los actores, con miras a que «puedan disfrutar de la mesada pensional que efectivamente les corresponde, poniendo de esta manera en vigencia un orden político, económico y social justo, en el reconocimiento de los derechos ciertos de los tutelantes pensionados -Preámbulo, artículos 2 y 230 C.P.». ».

Es importante poner de presente que la indexación del salario base para liquidar la primera mesada es diferente al reajuste de la pensión, al que hace referencia el artículo 14 de la Ley 100 de 1993. Así lo explica la Corte Constitucional en los siguientes términos³⁰:

Así mismo, la Ley 100 de 1993 establece una norma general en materia de reajuste, cual es que, a partir de su vigencia, todas las pensiones deberán ser reajustadas, según la variación porcentual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, y que las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente serán reajustadas de oficio cada vez y en el mismo porcentaje en que el Gobierno Nacional incremente dicho salario -artículo 14-.

[...]

²⁵ Corte Suprema de Justicia. Sala Laboral. Sentencias del 15 de septiembre de 1992 (Rad. n.º 5221); del 8 de febrero de 1996 (Rad. n.º 7796), y del 5 de agosto 1996 (Rad. n.º 8616).

²⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala Laboral. Sentencia del 13 de agosto de 1997 (Rad. n.º 9917).

²⁷ Corte Suprema de Justicia. Sala Laboral. Sentencia del 1 de septiembre de 1998. (Rad. n.º 10409).

²⁸ Corte Suprema de Justicia. Sala Laboral. Sentencia del 31 de agosto de 1999. (Rad. n.º 11842).

²⁹ Corte Suprema de Justicia. Sala Laboral. Sentencia del 31 de agosto de 1999. (Rad. 12315).

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-862 del 19 de octubre de 2006.

Una similar evolución se ha presentado en materia del reajuste periódico del salario base para la liquidación de las pensiones, materia en la cual se ha presentado una evolución de un régimen en el cual no se reconocía la indexación de la primera mesada pensional a la actual regulación donde por el contrario la regla general es la indexación del salario base para liquidar las pensiones [...].

La pensión de jubilación prevista originalmente en el C.S.T. fue sustituida por la pensión de vejez introducida por la Ley 100 de 1993. El artículo 21 de esta última normatividad prevé expresamente la actualización del ingreso base para la liquidación de las pensiones previstas en dicha ley –esto es no sólo de la pensión de vejez, sino también la pensión de invalidez y la de sobreviviente- “con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE”. Así mismo, el artículo 36 de la misma contempla la indexación del salario base para la liquidación de la pensión de jubilación de los trabajadores que entraban dentro del régimen de transición previsto por dicho estatuto. Finalmente, el mismo precepto señala que al entrar a regir la Ley 100 quienes hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez, conforme a normas favorables anteriores, sin perjuicio de no haberse hecho el reconocimiento, tendrán derecho a que se les liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes al momento en que cumplieron tales requisitos, dentro de las cuales se incluye la indexación del salario base para la liquidación de la pensión.

Del anterior recuento legislativo se desprende que **el legislador ha previsto** por regla general **la actualización periódica tanto de las mesadas pensionales ya reconocidas como del ingreso base para la liquidación de la primera mesada pensional. La legislación reciente ha previsto que tal actualización se realice con base en el índice de precios al consumidor, es decir, ha previsto la indexación de las mesadas pensionales y del ingreso base para su liquidación.** (Resaltado de la Sala)

Como se observa, la Corte no solo reseña la evolución del reajuste de la pensión y de la indexación del salario base de forma separada, sino que además afirma que la regla general es la indexación del salario base para la liquidación de la primera mesada pensional. En ese sentido, en numerosas decisiones, ha protegido el derecho a la indexación del salario base para liquidar la primera mesada³¹. Adicionalmente, ha afirmado que el derecho a la actualización del salario base no puede ser reconocido a determinados grupos de pensionados, pues una decisión en ese sentido carecería de justificación constitucional y vulneraría el derecho fundamental a la igualdad³².

³¹ Pueden verse: Corte Constitucional, SU-120 del 13 de febrero de 2003; T-1169 del 4 de diciembre 2003; T-663 del 6 de agosto de 2003; T-805 de 2004, T-815 del 27 de agosto 2004, T-098 del 4 de febrero de 2005.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-862 del 19 de octubre de 2006.

En este marco, en el año 2006³³ la Corte Constitucional declaró exequible la expresión “salarios devengados en el último año de servicios”, contenida en el numeral 1) del artículo 260 del C. S. T. y el numeral 2) de la misma disposición, en el entendido que el salario base para la liquidación de la primera mesada pensional de que trata este precepto, debe ser actualizado con base en la variación del Índice de Precios al Consumidos (IPC) certificado por el DANE.

La Corte Constitucional, al referirse a la procedencia de la acción de tutela para proteger este derecho³⁴, ha indicado que deben cumplirse varios requisitos para el efecto, y que la indexación de la primera mesada pensional conlleva que deba realizarse una reliquidación de la pensión, así:

- (I) Que la persona interesada haya adquirido el status de jubilado, o lo que igual (SIC), que se le haya reconocido su pensión.
- (II) Que haya actuado en sede administrativa; es decir, que haya interpuesto los recursos de vía gubernativa contra el acto que reconoció la pensión o **haya presentado la solicitud de reliquidación ante el respectivo fondo de pensiones** y éste se hubiere negado.
- (III) Que haya acudido a las vías judiciales ordinarias para satisfacer sus pretensiones, se encuentre en tiempo de hacerlo o, en su defecto, demuestre que ello es imposible por razones ajenas a su voluntad.
- (IV) Que acredite las condicione (SIC) materiales que justifican la protección por vía de tutela, esto es, su condición de persona de la tercera edad, que la actuación resulta violatoria de sus derechos fundamentales como la dignidad humana, la subsistencia, el mínimo vital y la salud en conexidad con la vida u otras garantías superiores, y que el hecho de someterla al trámite de un proceso ordinario hace más gravosa su situación personal³⁵. (Resaltado de la Sala).

En las diferentes decisiones que ha adoptado en la materia, la Corte se ha referido a la indexación del salario base para liquidar la primera mesada pensional como una forma de reliquidación de la pensión.

Así, por ejemplo, en la Sentencia T-532 del 15 de agosto de 2017, la Corte planteó como uno de los problemas jurídicos la procedencia de la tutela para «la

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-862 del 19 de octubre de 2006.

³⁴ Sentencias T-534 del 6 de julio 2001; T-1016 del 20 de septiembre de 2001, T-620 del 8 de agosto de 2002, T-634 del 8 de agosto de 2002, T-1022 del 22 de noviembre de 2002, T-447 del 5 de junio de 2006, T-483 del 16 de junio de 2010, T-362 del 11 de abril de 2010, T-1325 del 29 de marzo de 2005, T-494 del 29 de junio de 2006, T-158 del 2 de marzo de 2006, T-234 del 31 de marzo 2011 y T-526 del 21 de junio de 2010 y T-184 del 17 de abril 2015.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-184 de 2015.

reliquidación de la pensión y el reconocimiento de la indexación de la primera mesada pensional de una persona de avanzada edad, quien padece de varias enfermedades graves que afectan su salud y su núcleo familiar depende económicamente de él».

Finalmente, en Sentencia de Unificación 168 del 16 de marzo de 2017, la Corte Constitucional compiló las reglas jurisprudenciales sobre el derecho a la indexación de la primera mesada pensional:

- a) El derecho a la indexación de la primera mesada pensional es fundamental (...).
- b) Por regla general, la acción de tutela es procedente para la protección del derecho a indexar la primera mesada pensional. (...)
- c) La indexación de la primera mesada pensional se predica de todo tipo de pensión; es decir, tiene un carácter universal: (i) sin distinción del origen de la pensión, bien sea que tenga naturaleza legal, convencional o judicial; y (ii) sin importar si la pensión fue reconocida antes o después de la vigencia de la Constitución de 1991.

(...)
- d) Prescriben las mesadas indexadas, pero no el derecho, debido a que se trata de una prestación periódica en materia de seguridad social y derechos laborales.

(...)
- e) Por regla general, la fórmula de contar la prescripción debe ser la universal, descrita en el artículo 488 Código Sustantivo del Trabajo.

(...)
- f) La fórmula para contar la prescripción de la indexación de la primera mesada pensional de las prestaciones causadas antes de 1991, es especial y fue señalada en la sentencia SU-1073 de 2012 y desarrollada por las sentencias SU-131 de 2013 y SU-415 de 2015.

En suma, en los términos del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, la indexación del salario base para la liquidación de la primera mesada pensional es un derecho fundamental, que conlleva respecto de la autoridad competente una valoración de su procedencia, y cuyo reconocimiento implica la reliquidación de una pensión ya otorgada, con el fin de actualizar el salario base de liquidación al momento en el que la persona cumple los requisitos y, por lo tanto, adquiere el estatus pensional.

5.2. Antecedentes de la Fundación San Juan de Dios

Para conocer cómo ha sido la asignación de la función pensional en el tiempo, en relación con los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios, se hará un breve recuento de sus antecedentes, con base en lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia SU 484 del 15 de mayo de 2008.

En ese sentido, debe indicarse que los orígenes del Hospital San Juan de Dios se remontan a 1739. Sin embargo, solo empezó a formar parte del patrimonio de Bogotá en el año 1835, por disposición de la Cámara de Provincia de Bogotá. En 1974, el patrimonio del Hospital pasó a conformar el patrimonio de la recién creada Beneficencia de Cundinamarca y, al mismo tiempo, se organizó la Fundación San Juan de Dios como una entidad de utilidad común de derecho privado, sin ánimo de lucro y con patrimonio propio.

En 1979, el presidente de la República dictó el Decreto 290³⁶, a través del cual consideró que la institución y su patrimonio eran de origen privado, con personería jurídica, teniendo en cuenta la finalidad perseguida por su fundador. Asimismo, estableció que la Fundación San Juan de Dios se regiría por los estatutos o reglas de administración que el Gobierno Nacional adoptara y, en el entretanto, la representación legal la ejercería el ministro de salud. También señaló los integrantes de la Junta Directiva, entre los que se contaban al ministro de salud, al gobernador de Cundinamarca, al alcalde de Bogotá, un representante del presidente de la República, entre otros.

En ese mismo año, el ministro de Gobierno de la República, delegatario de funciones presidenciales, adoptó los estatutos de la Fundación, mediante el Decreto 1374³⁷, por el cual reorganizó tal establecimiento hospitalario y lo integró con otros hospitales generales y el materno infantil, todos adscritos al Sistema Nacional de Salud. Los estatutos de la Fundación fueron reformados a través del Decreto 371 de 1998³⁸.

En el año 2005³⁹, el Consejo de Estado declaró la nulidad de los Decretos 290 de 15 de febrero de 1979, 1374 de 8 de junio de 1979 y 371 de 23 de febrero de 1998,

³⁶ Decretos 290 de 15 de febrero de 1979 "Por el cual se suple la voluntad del fundador y se adoptan disposiciones en relación con la Fundación San Juan de Dios"

³⁷ Decreto núm. 1374 del 8 de junio de 1979 «Por el cual se adoptan los estatutos del Hospital San Juan de Dios». (Cita extratexto).

³⁸ Decreto núm. 371 de 23 de febrero de 1998 «Por el cual se suple la voluntad del fundador y se reforman los estatutos de la Fundación San Juan de Dios».

³⁹ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia del 8 de marzo de 2005. (Radicación número: 11001-03-24-000-2001-00145-01(IJ)).

expedidos por el Gobierno Nacional, al considerar que violaban normas de orden superior, que se referían a la Constitución del 1886, así como a la Carta de 1991, debido a la falta de competencia del Gobierno nacional para tomar decisiones sobre la administración del Hospital San Juan de Dios, pues estas debieron ser tomadas por los órganos de orden departamental de Cundinamarca.

Con este pronunciamiento, se habría reconocido la condición de entidad pública del orden departamental de la Fundación San Juan de Dios, por pertenecer a la beneficencia de Cundinamarca.

De otra parte, como consecuencia de esta decisión judicial, el acto de reconocimiento de personería jurídica de la Fundación perdió fuerza ejecutoria y, por lo tanto, fue necesario proceder a la liquidación del conjunto de derechos y obligaciones de la entidad. Este proceso inició con la suscripción de un Acuerdo Marco, realizado el 16 de Junio de 2006, a instancias de la Procuraduría General de la Nación, que delegó en cabeza del gobernador el nombramiento de un Liquidador, con miras a garantizar la continuidad de la prestación de los servicios médicos asistenciales del Instituto Materno Infantil.

5.3. Derechos laborales y pensionales de los trabajadores vinculados a la Fundación San Juan de Dios (Sentencia de Unificación SU 484 del 15 de mayo de 2008)

Mediante Sentencia SU – 484 de 2008, la Corte Constitucional expidió un fallo de unificación en relación con los derechos laborales y pensionales de los trabajadores vinculados a la Fundación San Juan de Dios, que abarcó a los trabajadores del Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil.

La Corte Constitucional declaró que la administración de los órganos encargados del proceso de liquidación de la Fundación creó una grave situación de vulneración de los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la vida y a la seguridad social de los trabajadores vinculados con la Fundación San Juan de Dios (Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil).

En consecuencia, la Corte impartió una serie de órdenes dirigidas a la Nación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), a Bogotá Distrito Capital, al Departamento de Cundinamarca y a la Beneficencia de Cundinamarca, con miras a restablecer los derechos vulnerados.

En ese marco, el Alto Tribunal ordenó que, en relación con el pago por concepto de aportes y cotizaciones al sistema integral de seguridad social, que incluye el pasivo

pensional de la Fundación San Juan de Dios, **causado entre el 1 de enero de 1994 y el 14 de junio de 2005**, debían concurrir la Nación (50%), Bogotá D.C. (25%) y la Beneficencia de Cundinamarca solidariamente con el Departamento de Cundinamarca (25%).

Así mismo, estableció que para el pago de los salarios, prestaciones sociales diferentes a pensiones, descansos e indemnizaciones, de la Fundación San Juan de Dios, causados hasta el 29 de octubre de 2001 para el Hospital San Juan de Dios y los causados hasta el 14 de junio de 2005 para el Instituto Materno Infantil, debían concurrir la Nación (34%), Bogotá D.C. (33%) y la Beneficencia de Cundinamarca solidariamente con el Departamento de Cundinamarca (33%).

Sin embargo, advirtió que, con el fin de evitar problemas de iliquidez, el responsable del pago de las obligaciones por concepto del pasivo pensional, de los salarios, de las prestaciones sociales diferentes a pensiones, descansos e indemnizaciones, era la Nación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), sin perjuicio de las acciones de repetición, compensación o deducción que podía ejercer contra las demás autoridades responsables.

En cuanto al plazo para dar cumplimiento a las órdenes impartidas, la Corte señaló, en la parte resolutive, lo siguiente:

DECIMO: El pago adeudado por la *Fundación San Juan de Dios*, que comprende el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, por concepto de aportes y cotizaciones al sistema integral de seguridad social y otras obligaciones atinentes a la financiación del pago de las pensiones, se hará en un plazo máximo de cinco (5) años. El pago señalado se realizará en no menos de una quinta parte cada año. Este plazo se contará a partir de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la parte resolutive de ésta providencia, señalada en el ordinal vigésimo tercero (23º).

Ahora bien, la Corte Constitucional expidió el Auto núm. A268 del 23 de junio de 2016 para verificar el cumplimiento de las órdenes emitidas en la decisión de 2008, y para pronunciarse sobre algunos aspectos expuestos por las entidades llamadas a atender el fallo, entre los cuales, para los fines del presente análisis⁴⁰, se destacan los siguientes:

⁴⁰ Corte Constitucional. Auto núm. 268 del 23 de junio de 2016. «[...] Conforme a la información allegada a esta Corporación por medio de escritos de quienes afirman ser ex trabajadores del Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil; los informes remitidos por el Liquidador y las entidades que conforman la Comisión de Seguimiento; además de las intervenciones en las sesiones de información técnica realizadas el 1 de diciembre de 2015 y el 18 de marzo de 2016, es posible establecer que existen ciertos asuntos relacionados con el cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008, que requieren un pronunciamiento puntual de la Corte Constitucional [...]».

i) En cuanto a la terminación del proceso de normalización de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social, dentro del marco de las obligaciones pensionales pendientes, la Corte señaló que, para ese momento, no se habían atendido las órdenes impartidas en la Sentencia SU-484 de 2008, y que el cumplimiento de las obligaciones pensionales estaba condicionado a que se finalizara el proceso de normalización y se llevara a cabo la conmutación pensional⁴¹.

En ese orden, la Corte Constitucional amplió el plazo para terminar el proceso de normalización de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social y el proceso de conmutación pensional, hasta el 31 de diciembre de 2016.

ii) En relación con algunas inquietudes sobre la procedencia de la indexación de los pagos realizados a pensionados del Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil, ante la ausencia de una mención expresa en la Sentencia 484 de 2008, la Corte precisó que la naturaleza jurídica de la indexación es un derecho implícito en las obligaciones dinerarias reconocidas en el fallo, tal y como la indicado en otros pronunciamientos⁴², y que se derivaba de la orden contenida en el numeral noveno de la parte resolutive de la sentencia.

Asimismo, indicó que no se trataba de una nueva y distinta prestación, sino de la corrección monetaria sobre las mismas obligaciones ya reconocidas con el propósito de que sus prestaciones no perdieran el valor adquisitivo causado por el efecto inflacionario⁴³.

⁴¹ Corte Constitucional. Auto núm. 268 del 23 de junio de 2016. « [...] el Liquidador señaló que, ante la obligación de realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social, dicho proceso de normalización permite identificar los periodos faltantes en la historia laboral de cada trabajador. [...]». Adicionalmente, en el informe que presentó en la sesión de información técnica del 1 de diciembre de 2015, señaló que **el efectivo cumplimiento de las obligaciones pensionales está condicionado a que se finalice el proceso de normalización y se realice la conmutación pensional.** [...]

Así las cosas, y dado que las entidades vinculadas con el cumplimiento de la orden proferida en el numeral décimo de la parte resolutive de la Sentencia SU-484 de 2008, han puesto de presente que el mencionado proceso de normalización se encuentra próximo a terminar, e incluso han elaborado un cronograma para ello, en el que estimaron que, posiblemente, para el mes de octubre de 2016 **ya se habría cumplido con la normalización y conmutación pensional**, resulta razonable que la Corte amplíe el término otorgado para el cumplimiento de la orden anteriormente mencionada». (Resaltado de la Sala).

⁴² Sentencias C-446 del 19 de septiembre de 1996 y T-007 del 20 de enero de 2007.

⁴³ Auto núm. A268 del 23 de junio de 2016. «[...] Así las cosas, el pago de la indexación no constituye una nueva prestación ni un mayor valor de la prestación original, sino su actualización a valor presente.

En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia **se ordenará al Liquidador de la Fundación San Juan de Dios que profiera las órdenes de pago por concepto de indexación a las que haya lugar** en relación con las prestaciones derivadas de la Sentencia SU-484 de 2008.

Con el propósito de dar cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia, el gerente liquidador para el Conjunto de Derechos y Obligaciones de la Extinta Fundación San Juan de Dios inició el proceso de conmutación pensional ante la Administradora Colombia de Pensiones (Colpensiones), cuyo resultado, contenido y alcance se precisará adelante.

5.4. Conmutación pensional

5.4.1. Aspectos generales

La Ley 550 de 1999⁴⁴, en su artículo 41, prevé la conmutación pensional como uno de los mecanismos para lograr la normalización de los pasivos pensionales. Al respecto, señaló que puede realizarse con el Instituto de Seguros Sociales, y las compañías de seguros de vida y que puede llevarse a cabo total o parcialmente a través de los fondos de pensiones y los patrimonios autónomos pensionales administrados por sociedades fiduciarias o administradoras de fondos de pensiones. Así mismo, ordenó al Gobierno reglamentar el alcance de la conmutación, total o parcial, los casos, condiciones, formas de pago y garantías que deban aplicarse en cada caso con el fin de proteger adecuadamente a los pensionados.

El Decreto 1833 de 2016⁴⁵, compilatorio de las normas del Sistema General de Pensiones, estableció que la normalización pensional puede ser obligatoria o voluntaria. Es obligatoria, entre otros eventos, cuando se adelante la liquidación de una entidad que tenga pasivos pensionales a su cargo o cuando se dé un proceso

Asimismo, **se ordenará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que realice los desembolsos a los que haya lugar por concepto de indexación**, en concordancia con el régimen de concurrencia y recobro definidos, respectivamente, en el numeral decimosegundo y decimotercero de la Sentencia SU-484 de 2008».

En la parte resolutive se indicó: «**CUARTO.- ORDENAR al Liquidador de la Fundación San Juan de Dios que emita las órdenes de pago por concepto de indexación a las que haya lugar**, en relación con las prestaciones derivadas del cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008. En consecuencia con lo anterior, **ORDENAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, en su calidad de ente pagador, como lo dispone el numeral decimotercero de la parte resolutive de la Sentencia SU-484 de 2008, realice los pagos por concepto de indexación a los que haya lugar**, en relación con las prestaciones derivadas del cumplimiento del mencionado fallo de unificación». (Resaltado de la Sala).

⁴⁴ Ley 550 del 30 de diciembre de 1999. «Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley».

⁴⁵ Decreto 1833 del 10 de noviembre de 2016, «Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones».

de liquidación por adjudicación por no presentarse o no confirmarse el acuerdo de reorganización (artículo 2.2.8.8.1, numeral 3).

Además, dicha normativa señaló que la conmutación puede ser total o parcial. En el primer evento, puede realizarse, entre otros, con Colpensiones, con una compañía de seguros, por medio de un retiro programado administrado por una administradora de fondos de pensiones, con el objeto de lograr que se pague a quienes tengan o lleguen a tener derecho a ella, la respectiva mesada pensional en el monto que corresponda al momento de la conmutación, de acuerdo con la ley o la convención o pacto colectivo (artículos 2.2.8.8.10 y 2.2.8.8.11). Por lo tanto, una vez realizada la conmutación pensional total, la empresa queda liberada de la obligación de pago de la pensión.

En relación con el procedimiento, el artículo 2.2.8.8.19 del Decreto en mención previó que cuando se trate de entidades públicas del orden nacional o de entidades públicas del nivel territorial, cuando estas últimas no estén sujetas a la inspección, vigilancia o control de una superintendencia, el mecanismo de conmutación pensional requerirá la aprobación del Ministerio del Trabajo, previo concepto favorable de su viabilidad financiera emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5.4.2. Conmutación pensional Fundación San Juan de Dios y Colpensiones

En el caso de la Fundación San Juan de Dios, la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió concepto de viabilidad financiera, mediante memorando con radicado n.º 3-2016-019219 del 19 de octubre de 2016, para la conmutación de 393 jubilados a cargo del conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios. La Dirección General del Presupuesto Público de la Nación del mismo Ministerio, mediante oficio 2-2016-039284 del 21 de octubre de 2016, emitió concepto de viabilidad fiscal al cálculo actuarial de pasivos pensionales correspondiente a la conmutación pensional de la extinta Fundación.

La Dirección de Pensiones y otras Prestaciones del Ministerio de Trabajo aprobó el mecanismo de conmutación pensional propuesto por el gerente liquidador de la extinta Fundación con Colpensiones, a través de la Resolución 5221 del 12 de diciembre de 2016.

La Gerencia Nacional de Gestión Actuarial de la Vicepresidencia de Planeación y Riesgos de Colpensiones elaboró el cálculo actuarial, que fue aprobado por el gerente liquidador a través de oficio del 7 de diciembre de 2016. El valor asumido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por concepto del capital constitutivo de las obligaciones pensionales a conmutar fue equivalente a \$73.915.621.886.

- Alcance de las obligaciones que asumió Colpensiones en la conmutación pensional según la Resolución 816 de 2016

A través de la Resolución 816 del 12 de diciembre de 2016, Colpensiones aceptó la conmutación de las obligaciones pensionales a cargo del conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios, correspondiente a 393 personas, de acuerdo con lo señalado en su parte considerativa y con el cálculo actuarial aprobado, dentro de los cuales se incluyó al señor Leonel Medina Baquero.

En dicha Resolución se especificaron las obligaciones que asumió Colpensiones como consecuencia de la operación, e hizo especial énfasis en aquellas que no asumió. En efecto, Colpensiones asumió todas las obligaciones pensionales incluidas en el cálculo actuarial que se relacionaron en la Resolución.

En ese sentido, en los considerandos de la normativa, se estableció que el valor de la pensión que se conmutaba se reajustaría de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, que hace referencia al reajuste anual de oficio de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, con el fin de mantener su poder adquisitivo constante, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior o según el incremento del salario mínimo legal mensual vigente, si el monto mensual de la pensión es igual a este.

Al respecto, es preciso resaltar que el reajuste al que hace referencia la Resolución en cita no conlleva un estudio de reliquidación de la pensión, ni el pago de un mayor valor al reconocido por Colpensiones. Se trata simplemente de un mecanismo que opera de oficio para hacer frente al fenómeno de la inflación, de manera tal que se puedan satisfacer las mismas necesidades con la suma recibida.

Respecto de las obligaciones que no asumía esta autoridad, el artículo 5 de la normativa estableció que las contingencias judiciales que pueden derivarse de procesos judiciales que cursen para el momento de su expedición contra el conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios no hacen parte de la conmutación pensional y deben ser asumidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En los considerandos de la Resolución, se hace mención al Oficio n.º 2-2016-046613 del 6 de diciembre de 2016, emitido por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el que se señaló que el pasivo contingente causado únicamente entre el 1 de enero de 1994 y el 15 de junio de 2005 sería pagado por dicho Ministerio, siempre que las sentencias que impongan

las respectivas condenas hayan adquirido firmeza, en cumplimiento de la Sentencia SU484 de 2008.

Por su parte, el parágrafo del artículo 5 de la Resolución 816 de 2016 señaló que las contingencias judiciales futuras, las obligaciones pensionales no conmutadas, **y las diferencias causadas por obligaciones pensionales conmutadas por un valor inferior no hacían parte del acto administrativo de conmutación y, por lo tanto, no serían asumidas por Colpensiones.** Sin embargo, frente a este escenario, nada se dijo respecto de la autoridad competente para asumir el pago de dichas obligaciones.

Conforme a lo expuesto, Colpensiones, con la conmutación pensional, asumió el pago de las obligaciones pensionales a favor de las 393 personas distribuidas en diferentes grupos, en la naturaleza y montos ya reconocidos para el momento de la expedición de la Resolución.

Asimismo, asumió el pago derivado de las variaciones en el monto de las obligaciones pensionales reconocidas conforme lo ordena el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, que procede de oficio el primero de enero de cada año, según la variación del IPC o del incremento del salario mínimo legal mensual vigente.

En consecuencia, como parte del proceso de conmutación pensional del conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San de Juan de Dios, Colpensiones no se hizo cargo de las obligaciones que aún no habían sido reconocidas por ser objeto de procesos judiciales, ni de aquellas que pudiesen surgir en el futuro derivadas de nuevos procesos judiciales, o de las diferencias que se causaran por obligaciones que Colpensiones asumió, pero por un valor inferior al que fuera reconocido al trabajador.

De conformidad con lo expuesto, y el contenido de la Resolución 0816 de 2016, se puede concluir que Colpensiones aceptó la conmutación pensional del señor Leonel Medina Baquero. Sin embargo, Colpensiones no asumió la responsabilidad de pagar cualquier diferencia que se generara en el valor de su pensión, que no correspondiera al valor del reajuste de que trata el artículo 14 de la Ley 100 de 1993.

5.5. Liquidación del conjunto de derechos y obligaciones de la Fundación San Juan de Dios

El proceso de liquidación del conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios, iniciado con ocasión del fallo del Consejo de Estado del 18 de marzo de 2005, se adelantó conforme a los lineamientos legales definidos en el Decreto Ley 254 de 2000, Ley 1105 de 2006, y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

El 18 de agosto de 2017, el gerente liquidador presentó al Gobierno Departamental el informe final a través del cual se detallaron las actividades realizadas en el proceso liquidatorio, en cumplimiento de la Sentencia de unificación SU-884 de 2008, y el auto 268 de 2016, con la siguiente conclusión:

El proceso liquidatorio, a la fecha atendió en su totalidad cada una de las órdenes impartidas en la Sentencia de Unificación SU-484 del 15 de mayo de 2008, proferidas por la Honorable Corte Constitucional dentro del expediente ...

El presente informe, certifica el cumplimiento a lo ordnado en la Sentencia de Unificación SU – 484 del 15 de mayo de 2008, y del Auto 268 del 23 de junio de 2016.

Agotadas las etapas del proceso liquidatorio del conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios, y de conformidad con el Decreto núm. 306 del 4 de octubre de 2017⁴⁶, el gerente liquidador expidió la Resolución 0377 del 4 de octubre de 2017, a través de la cual declaró la terminación del proceso liquidatorio y el inicio de la etapa post liquidatoria.

5.6. Determinación y asignación de competencias sobre las actividades asociadas a la función pensional finalizado el proceso liquidatorio de la Fundación San Juan de Dios

La etapa post liquidatoria, según el artículo 3 de la Ordenanza Departamental 023 del 30 de noviembre de 2016, implicaba la celebración de un contrato de mandato por el término máximo de dos (2) años, con el fin de que el mandatario asumiera las funciones definidas en el referido Decreto 306 de 2017 y en el contrato de mandato respectivo, sobre la representación judicial, administración del archivo general de la liquidación, archivo pensional y laboral, y se definieran las actividades asociadas a la función pensional, la administración y disposición de los bienes muebles e inmuebles.

En la parte considerativa de dicha normativa, se indicó que se adelantaron mesas técnicas entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, y las entidades del nivel central de Departamento de Cundinamarca. Asimismo, se precisó que terminado el contrato de mandato, «[...] el Departamento de Cundinamarca asumirá

⁴⁶ Decreto núm. 306 del 4 de octubre de 2017 “Por el cual se trasladan competencias funcionales relacionadas con el cierre del proceso liquidatorio del conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios – Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, y se dictan otras disposiciones”.

las tareas residuales del proceso de liquidación del conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios».

En cuanto a la función pensional, se destaca que, conforme al artículo quinto del Decreto 306 de 2017, quedó en cabeza de la Unidad Administrativa de Pensiones, en los siguientes términos:

ARTÍCULO QUINTO. Asignación de la función pensional. Iniciada la etapa post liquidatoria, **la función pensional estará en cabeza de la Unidad Administrativa de Pensiones, quien asumirá las competencias pensionales a que haya lugar.** Para tal efecto, el liquidador entregará un archivo plano en donde se encuentre toda la información relativa a la nómina de pensionados, y de acuerdo con las especificaciones requeridas por la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento, por lo menos con una antelación de quince (15) días calendario a la fecha en que se realice la asignación de la función pensional.

Parágrafo: El mandatario encargado de atender las actividades post liquidatorias, prestará apoyo en la sustanciación de la documentación requerida por la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, si así se considera necesario. (Resaltado de la Sala).

A su turno, el artículo 6 ibidem consagró cuáles serían las actividades asociadas a la función pensional, que como mínimo debía atender la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, así:

ARTÍCULO SEXTO. Actividades Asociadas a la Función Pensional. La Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, en materia pensional realizará como mínimo las siguientes funciones: [...]

4. Gestionar las novedades de nómina, tales como exclusiones, reincorporaciones, sustituciones, modificación de valores a pagar por compatibilidad, entre otras.

[...]

7. Determinar y tramitar las modificaciones o adiciones a la conmutación del pasivo pensional causado con posterioridad al 31 de diciembre de 1993 a las que haya lugar.

8. Todas las demás funciones que sean necesarias para desarrollar la función pensional de la entidad liquidada.

Así las cosas, finalizado el proceso de liquidación de la Fundación San Juan de Dios, la función pensional, que comprende, entre otras, las actividades previstas en los numerales 7º y 8º del artículo 6 del Decreto 306 de 2017, fue asignada a la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca.

De esta manera, podría señalarse que una actuación administrativa que implique la modificación o adición a la conmutación del pasivo pensional, causado con posterioridad al 31 de diciembre de 1993, debe ser determinada y tramitada por esta entidad.

La Sala también destaca la función contenida en el numeral 8º del artículo 6º ibidem, en la medida que se trata de una función residual, en aras de cumplir a cabalidad con la función pensional de la liquidada Fundación San Juan de Dios.

En ese orden, aquellas funciones que no estén establecidas, de manera expresa, a cargo de otras autoridades, pero que resulten esenciales para cumplir con la función pensional de la extinta Fundación San Juan de Dios, deben ser asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca.

Conclusiones

Conforme al análisis expuesto, es posible concluir lo siguiente:

i) La solicitud de reconocimiento y pago de la indexación de la primera mesada pensional conlleva que deba realizarse, por parte de la autoridad competente, una valoración acerca de su procedencia. De igual manera, implica, en el caso de ser reconocida, que se reliquide la prestación.

ii) La Corte Constitucional, en Sentencia SU-484 de 2008, impartió varias órdenes con miras a restablecer los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la vida y a la seguridad social de los trabajadores vinculados con la Fundación San Juan de Dios, que fueron vulnerados.

Entre las medidas dispuso el pago por concepto de aportes y cotizaciones al sistema integral de seguridad social, que incorporó el pasivo pensional de la Fundación San Juan de Dios, **causado entre el 1 de enero de 1994 y el 14 de junio de 2005**, en el cual debían concurrir la Nación (50%), Bogotá D.C. (25%) y la Beneficencia de Cundinamarca solidariamente con el Departamento de Cundinamarca (25%).

iii) Para dar cumplimiento a las órdenes impartidas, el gerente liquidador para el conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios inició el proceso de conmutación pensional ante la Administradora Colombia de Pensiones (Colpensiones), que se materializó con la Resolución núm. 0816 del 12 de diciembre de 2016.

iv) La conmutación pensional adelantada con Colpensiones comprendió las obligaciones pensionales a cargo del Conjunto de Derechos y Obligaciones de la

Extinta Fundación San Juan de Dios, correspondiente a 393 personas, incluida la reconocida al señor Leonel Medina Baquero.

Colpensiones asumió todas las obligaciones pensionales previstas en el cálculo actuarial que fueron incluidas en la Resolución, así como el valor del reajuste según lo previsto por el artículo 14 de la Ley 100 de 1993.

Colpensiones no asumió la obligación respecto de «contingencias judiciales futuras, obligaciones pensionales no conmutadas y las diferencias que se causen por obligaciones pensionales conmutadas por un valor inferior [...]».

v) De acuerdo con el Decreto núm. 306 del 4 de octubre de 2017, finalizado el proceso de liquidación de la Fundación San Juan de Dios, quedó en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca la función pensional que comprende, entre otras, las funciones de determinar y tramitar las modificaciones o adiciones a la conmutación pensional, causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 1993, a las que haya lugar, así como las demás funciones que resulten necesarias para desarrollar la función de la entidad liquidada, es decir, todas las competencias pensionales a las que haya lugar.

5.7. Caso concreto

El conflicto de competencias puesto a consideración de la Sala de Consulta y Servicio Civil recae sobre una solicitud de indexación de la primera mesada pensional de la pensión de jubilación reconocida al señor Leonel Medina Baquero mediante Resolución núm. 066 del 15 de diciembre de 1994.

Como se ha expuesto, conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, la solicitud de indexación de la primera mesada pensional conlleva que deba valorarse su procedencia y, adicionalmente, en caso de ser reconocida, implica una reliquidación de la prestación.

Teniendo en cuenta el contenido de la normativa expuesta, la Sala considera que la autoridad competente para conocer de la solicitud del señor Leonel Medina Baquero es la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, por las siguientes razones:

i) La conmutación pensional que se adelantó entre el conjunto de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios y Colpensiones determinó que, de acuerdo con la Resolución 816 de 2016, esta última asumiera el pago de la pensión del señor Leonel Medina Baquero.

ii) En la Resolución 816 de 2016 se estableció qué obligaciones no asumía Colpensiones, entre las cuales se consignaron aquellas derivadas de diferencias causadas por obligaciones pensionales conmutadas por un valor inferior, las cuales no corresponden al reajuste de que trata el artículo 14 de la Ley 100 de 1993.

iii) El Decreto 306 de 2017 dispuso que correspondía a la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca asumir, en la etapa postliquidatoria, la función pensional, que conlleva, entre otras actividades, la de determinar y tramitar las modificaciones o adiciones a la conmutación del pasivo pensional causado con posterioridad al 31 de diciembre de 1993, y el ejercicio de todas aquellas actividades que sean necesarias para desarrollar la función pensional de la entidad liquidada.

En ese orden de ideas, se puede concluir que la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca es la autoridad competente para dar respuesta a la petición presentada por el señor Leonel Medina Baquero, relacionada con la función pensional atinente a que se le indexe el salario base para liquidar la primera mesada pensional.

Finalmente, la Sala desea llamar la atención sobre el trámite que le han dado las autoridades involucradas a una petición que tiene incidencia sobre derechos fundamentales de una persona de la tercera de la edad. En primer lugar, no se entiende la razón por la cual ninguna de las autoridades que negó su competencia para conocer de una petición presentada desde el año 2019, cumplió con su obligación legal de remitir el asunto a la Sala de Consulta y Servicio Civil. Se les recuerda que, de conformidad con el artículo 39 del CPACA, la autoridad que se considere incompetente tiene la obligación de remitir la actuación a la que estime competente y si esta también se declara incompetente, debe remitir inmediatamente la actuación a la Sala.

De igual manera, la Sala llama la atención sobre la gravedad del silencio de Colpensiones frente a los requerimientos que le realizó la Sala, en los que se le solicitó información adicional necesaria para la resolución de este asunto. No se entienden las razones por las cuales el auto del 19 de enero de 2022, reiterado el 23 de febrero de 2022, no obtuvo ninguna respuesta por parte de Colpensiones.

Las autoridades están en la obligación de acatar los autos expedidos por la Sala y remitir la información solicitada, máxime cuando hay un procedimiento en curso que involucra los derechos fundamentales de un peticionario que requiere la indexación del salario base para calcular la primera mesada pensional.

Por esta razón, la Sala remitirá a la Procuraduría General de la Nación los antecedentes del asunto para que determine si puede existir responsabilidad disciplinaria de los funcionarios competentes de Colpensiones, ante el no acatamiento de los autos de solicitud de información expedidos por esta Sala.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca para resolver la solicitud del señor Leonel Medina Baquero en relación con la indexación de la primera mesada pensional de la pensión de jubilación reconocida mediante Resolución núm. 066 de 1994, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: RECONOCERLE personería jurídica al doctor Manuel María Murillo Urrutia, como apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión a la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), al señor Leonel Medina Baquero, y al señor Oscar Ricardo Llorente Pérez.

CUARTO: REMITIR a la Procuraduría General de la Nación los antecedentes de este asunto, para que determine si existió una posible falta disciplinaria por parte de los funcionarios de Colpensiones, en los términos expuestos.

QUINTO: REMITIR el expediente de la referencia a la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, con copia a la Procuraduría General de la Nación para que realice el seguimiento de la actuación.

SEXTO: 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 esta decisión.

SÉPTIMO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso 3° del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN

Presidenta de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Consejero de Estado

MARIA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA

Consejera de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ

Secretaria de la Sala

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