

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP y la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES / CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Deben existir al menos dos entidades que reclamen o que nieguen su competencia, aunque aparentemente ya exista acto administrativo en firme

Aunque jurídicamente existe un acto administrativo en firme que concedió inicialmente la pensión, ante la intención de COLPENSIONES de revocarlo por considerar que no era competente para otorgar dicho derecho, y la manifestación de la UGPP de no reconocer la pensión, se evidencia que en el fondo del asunto existe la negativa de estas entidades a ejercer su competencia para resolver lo referente al reconocimiento pensional de la señora Moya Justinico. De esta suerte, encuentra la Sala que se cumplen los requisitos señalados por la ley y la jurisprudencia para resolver el presente conflicto de competencias, pues: i) Se trata de un conflicto entre dos entidades del orden nacional, COLPENSIONES y la UGPP. ii) La controversia versa sobre el ejercicio de una competencia administrativa en un caso concreto, como lo es la determinación de la autoridad competente para resolver la solicitud de reconocimiento pensional de la señora Luz Marina Moya Justinico. iii) Por último, las señaladas autoridades han rechazado su competencia para resolver dicha solicitud. Igualmente, es importante señalar que la definición del conflicto es necesaria para proteger y hacer efectivos los derechos de la ciudadana, especialmente en una situación en la que se ve inmersa como consecuencia de una actuación de la administración.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 39 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 112

RECONOCIMIENTO DE SOLICITUDES PENSIONALES EN EL REGIMEN DE PRIMA MEDIA – Régimen jurídico. Reiteración

La Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, fue creada por la Ley 6ª de 1945 para reconocer y pagar las prestaciones de “los empleados y obreros nacionales de carácter permanente”. Sin embargo, en virtud del mandato contenido en la Ley 1151 de 2007, se ordenó su supresión y liquidación a través del Decreto 2196 de 12 de junio de 2009. El artículo 4º de este Decreto dispuso el traslado de los afiliados de CAJANAL EICE en liquidación al ISS dentro del mes siguiente a su entrada en vigencia; y el artículo 3º dejó a cargo del proceso liquidatorio el trámite y reconocimiento de las pensiones de los afiliados que tuvieran cumplidos los requisitos en la fecha en que se hiciera efectivo el traslado al ISS. (...) Es preciso advertir que de acuerdo con la norma transcrita, el proceso liquidatorio de CAJANAL quedó a cargo del reconocimiento de las pensiones de los afiliados que para la fecha en que se hiciera efectivo su traslado al ISS tuvieran el estatus de pensionados, es decir, que tuvieran causada la pensión. Igualmente, CAJANAL también tenía a cargo los servidores públicos destinatarios del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que estuvieran en las hipótesis reglamentadas en los Decretos 813 de 1994 y 2527 de 2000. De otra parte, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP fue creada por la Ley 1151 de 2007. (...) Con base en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto ley 169 de 2008, la UGPP es la entidad competente para reconocer: (i) los derechos pensionales causados antes de la cesación de actividades de las administradoras exclusivas de servidores públicos, (ii) los derechos de los servidores públicos que cumplieron el tiempo de servicio y, sin cumplir la edad, se desafilieron del régimen de Prima Media con Prestación Definida, antes de la

cesación de actividades de la respectiva administradora, (iii) los derechos pensionales a cargo de entidades nacionales cuando entren en proceso de liquidación o cesen en la actividad pensional.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2196 DE 2009 – ARTICULO 4 / DECRETO LEY 169 DE 2008 / LEY 1151 DE 2007 – ARTICULO 156

NUEVA SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSION DE JUBILACION ANTE LA UGPP – Cuando la pensión ha sido previamente reconocida por Colpensiones, el otorgamiento de la pensión por parte de la UGPP queda condicionado a que el solicitante dé su consentimiento para la revocatoria directa del acto administrativo por el cual Colpensiones había reconocido el derecho pensional

A la luz de la Constitución Política y la jurisprudencia nacional, el estatus de pensionado se adquiere en el momento en que se cumplen todos los requisitos para acceder al derecho a la pensión, es decir, se alcanza la edad y tiempo de servicio señalados por la ley. En el caso objeto de estudio, la señora Moya Justinico lo adquirió el día 20 de agosto de 2005, momento para el cual se encontraba vinculada a CAJANAL. La determinación de la fecha en la que se causó la pensión de la referida señora, así como también de la entidad a la cual se encontraba cotizando en aquel momento es de crucial importancia para resolver el presente conflicto. (...) Al haber cumplido la señora Moya Justinico la totalidad de los requisitos para pensionarse mientras se encontraba vinculada a CAJANAL, corresponde a la UGPP la competencia para conceder su derecho pensional. Ahora bien, como no es posible que la UGPP otorgue la pensión a esta ciudadana por estar vigente un acto administrativo proferido por COLPENSIONES en el que se confirió dicho derecho, surge el interrogante de cómo proceder de tal manera que se protejan y materialicen los derechos de la solicitante. Para resolver esta situación resulta útil acudir a una reciente decisión de la Sala en donde se resolvió un conflicto de competencias similar al que actualmente se analiza. En aquella oportunidad se trató de una controversia entre la UGPP y el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP en el que se debía determinar la autoridad competente para resolver una solicitud de reliquidación de pensión. Quien inicialmente había concedido la pensión (FONCEP) se negó a reliquidarla en consideración a que el solicitante no le informó, al momento de la solicitud, la existencia de un tiempo de servicio posterior, así como tampoco de una última vinculación a CAJANAL en carácter de afiliado al sistema pensional. La entidad consideró que estas circunstancias modificaban su competencia y en consecuencia, quien debería haber reconocido la pensión en su momento y asumir su pago debía ser la UGPP. Por su parte, esta última entidad rechazó su competencia bajo el argumento de que existía un acto administrativo vigente que ya reconocía la pensión al solicitante. Como solución a la controversia suscitada, la Sala ordenó a la UGPP conocer la solicitud de reliquidación de la pensión de jubilación que había otorgado el FONCEP, estudiar la historia laboral del solicitante, y finalmente, decidir si se cumplían los requisitos para acceder a la pensión. En caso de que esto último fuera procedente, el otorgamiento de esta quedaba condicionado a que el solicitante diera de forma inmediata su consentimiento para que el FONCEP revocara directamente el acto administrativo en el que había reconocido el derecho pensional. (...) Por lo tanto, atendiendo a lo dispuesto por el ordenamiento nacional y a los precedentes jurisprudenciales señalados, la Sala considera que la UGPP es la entidad competente para: 1) Conocer de la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación realizada por la señora Luz Marina Moya Justinico el día 13 de julio de 2015. 2) Estudiar la historia laboral de la señora Luz Marina Moya Justinico, y 3) Decidir,

de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, si se cumplen los requisitos que harían procedente la concesión de la pensión, y en caso afirmativo, el otorgamiento y pago de la pensión estaría supeditado o condicionado a que la señora Moya Justinico, diera, inmediatamente después de notificada de la misma, su consentimiento para que la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES dictara la revocación directa de las Resoluciones GNR 186982 del 18 de julio de 2013, por medio de la cual se concedió el pago de la pensión, y GNR 252189 del 11 de julio de 2014, a través de la cual se reliquidó esta. Finalmente, la Sala debe señalar que COLPENSIONES debe brindar su colaboración y apoyo a la UGPP, mediante el suministro oportuno de la información y documentación que esta requiera, para el estudio y tramitación de la mencionada solicitud, de manera que se cumpla adecuadamente el principio de colaboración armónica de las diferentes entidades del Estado, contemplado en el artículo 113 de la Constitución, al igual que los principios de coordinación y eficacia establecidos en los numerales 10 y 11, respectivamente, del artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR (E)

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de abril de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00035-00(C)

Actor: LUZ MARINA MOYA JUSTINICO

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, resuelve el conflicto negativo de competencias de la referencia, suscitado entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP y la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES respecto a la solicitud realizada por la señora Luz Marina Moya Justinico, quien promovió el presente conflicto.

I. ANTECEDENTES

Los antecedentes del presente conflicto de competencias se sintetizan de la siguiente forma:

1. La señora Luz Marina Moya Justinico nació el 20 de agosto de 1955. Igualmente, trabajó desde el 27 de junio de 1983 hasta el 30 de noviembre de 2013 en la Contraloría General de la República (folios 44 y 84).

2. Durante el tiempo que estuvo vinculada a la Contraloría, realizó aportes a CAJANAL y a COLPENSIONES, antes ISS. A esta última se vinculó a partir del 1º de julio de 2009, como consecuencia del traslado masivo ordenado por la ley (folios 1 y 87).

3. El 3 de junio de 2011 la referida señora solicitó a COLPENSIONES el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación, petición que fue resuelta de forma favorable a través de la Resolución GNR 186982 del 18 de julio de 2013 (folios 6 y 8).

4. Posteriormente, el 2 de mayo de 2014, la señora Moya Justinico pidió a COLPENSIONES reliquidar el valor de su mesada pensional, reliquidación que se realizó a través de la Resolución GNR 252189 del 11 de julio de 2014 (folio 12).

5. El 4 de agosto de 2014 la señora Moya Justinico interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra esta última Resolución, por considerar que la reliquidación no se había realizado adecuadamente (folio 15).

6. Por intermedio de la Resolución GNR 3519 del 8 de enero de 2015, COLPENSIONES resolvió el recurso de reposición de forma negativa, pues señaló que la pensión no debió ser reconocida por ella sino por CAJANAL (folio 28)¹.

7. En virtud de lo anterior, COLPENSIONES solicitó el consentimiento de la señora Moya Justinico para revocar la Resolución 252189 del 11 de julio de 2014. Asimismo le indicó que en caso de no obtenerse dicho consentimiento, la entidad iniciaría las acciones dirigidas a obtener la revocatoria del acto administrativo (folio 30).

La referida señora, a través de comunicación del 20 de febrero de 2105, negó su consentimiento para revocar la Resolución (folio 32).

8. Por intermedio de la Resolución VPB 49304 del 17 de junio de 2015, COLPENSIONES resolvió el recurso de apelación rechazando la reliquidación de la pensión. Adicionalmente, indicó a la recurrente que se daría inicio al procedimiento de acción de lesividad al no ser COLPENSIONES la entidad competente para realizar el reconocimiento pensional y haberse negado la autorización para revocar el acto administrativo (folio 45).

9. La señora Moya Justinico solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación. Dicha solicitud la elevó el 13 de julio de 2015 (folio 48).

10. El 11 de noviembre de 2015, por intermedio de la Resolución RDP 046848, la UGPP negó el reconocimiento de la pensión solicitada, al considerar que:

“[L]a peticionaria es imposibilitada para percibir otra pensión del Estado y su situación no la excluye de la prohibición del artículo 128 constitucional. Por consiguiente, el eventual reconocimiento que corresponde según lo anotado es incompatible con la pensión otorgada por el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

¹ “Que una vez realizado el estudio de la solicitud de reliquidación se establece que la asegurada cumplió con los requisitos del Decreto 929 de 1976 el 20 de agosto de 2005 estando afiliada aún a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE, siendo la entidad competente para el reconocimiento de la pensión de vejez, de conformidad con la normatividad de competencia” (folios 29 y 30).

Teniendo en cuenta lo anterior, no es posible acceder al reconocimiento de la Pensión de Vejez porque en el caso específico se conculcaría lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución Política que prohíbe la recepción de dos asignaciones provenientes del Tesoro Público” (folios 53 y 54).

11. El 1 de diciembre de 2015 la señora Moya Justinico interpuso recurso de apelación contra la resolución anterior (folio 56). Este recurso fue decidido a través de la Resolución RDP003995 del 2 de febrero de 2016, la cual confirmó en su totalidad la resolución impugnada. Para fundamentar su decisión señaló:

“Que revisada (sic) el Sistema de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se evidencia que la interesada se encuentra ACTIVA en la Nómina de Pensionados de COLPENSIONES.

Que esta instancia previo análisis compartes (sic) las consideraciones plasmadas en la resolución que se revisa y en la instancia de reposición, en la medida que no es dable para esta entidad proceder a emitir acto administrativo de reconocimiento pensional, cuando no se conoce el acto administrativo en firme por medio del cual se revoque la Resolución GNR 186982 del 18 de Julio de 2013, por la cual reconoció la pensión de vejez a la señora FORERO LUZ MARINA MOYA JUSTINICO y/o la Certificación de Nómina de COLPENSIONES, donde se indique que la hoy recurrente fue excluida de la Nómina de Pensionados” (folio 67).

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 en el trámite del conflicto.

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.

Según hizo constar la Secretaría de la Sala de Consulta, el doctor Salvador Ramírez López, en calidad de Subdirector Jurídico Pensional de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, presentó alegatos en tiempo.

Por su parte, aunque COLPENSIONES también presentó alegatos, lo hizo de forma extemporánea, pues su escrito fue radicado en la Secretaría de la Sala el día 9 de marzo de 2016, cuando la oportunidad procesal para hacerlo vencía el día anterior.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes de este conflicto de competencias administrativas presentaron, en síntesis, los siguientes argumentos:

1. Argumentos de la señora Luz Marina Moya Justinico

Para la señora Moya Justinico existe una:

“[C]ontroversia entre COLPENSIONES y la UGPP que se niegan a reconocer jurídicamente mi derecho pensional, una por declararse incompetente y la otra porque justifica su negativa amparada en que ya cuento con una pensión, lo que de hecho no es cierto, pues el problema no está en el pago el cual se tiene que garantizar hasta tanto se dirima el conflicto de seguridad jurídica que salta a la vista (...).”

Asimismo señaló que como consecuencia de la negativa de COLPENSIONES y la UGPP de reconocer su derecho pensional se están afectando sus derechos a la seguridad social, al debido proceso y a la seguridad jurídica, así como también atentando contra el principio de la buena fe y la confianza legítima. En esta dirección afirmó:

“[R]especto en que entidad recae la responsabilidad de otorgar el reconocimiento de la pensión, afectándose con ello el principio de seguridad jurídica que es precisamente lo que reclamo, no es justo que después de haber laborado 30.5 años continuos en la CGR, ahora este frente a un lío jurídico (quien debe reconocer la prestación) con la contingente amenaza de COLPENSIONES, de que tengo que devolver los dineros de las mesadas recibidas, que no estoy en condiciones de reintegrar porque la única fuente de ingresos que tengo es la de las mesadas recibidas, además por ser mayor de 60 años no estoy en condiciones de trabajar, devolución que se deberá producir hasta tanto la UGPP reconozca la pensión y efectúe los cruces correspondientes con COLPENSIONES”.

Finalmente, solicitó que en la resolución del conflicto de competencias se de aplicación al principio de favorabilidad.

2. Argumentos de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

La UGPP alegó que no se cumplen las condiciones necesarias para resolver el conflicto de competencias, pues las entidades involucradas no negaron su competencia para decidir el asunto. Lo anterior, teniendo en cuenta que COLPENSIONES reconoció y reliquidó la pensión de vejez de la señora Moya Justinico y que la UGPP rechazó la solicitud de pensión ante la imposibilidad de realizar un doble reconocimiento de esta prestación. Igualmente, resaltó que la Unidad, al momento de negar la solicitud de pensión, no hizo mención alguna a un conflicto de competencias y tampoco trasladó el asunto a COLPENSIONES.

En consecuencia, indicó la entidad que:

“[E]n el presente caso nos encontramos frente a un trámite administrativo que debe subsanar COLPENSIONES con el consentimiento de la peticionaria, para que esta Unidad pueda resolver de fondo la petición de reconocimiento pensional”.

Por todo lo anterior solicitó que se declare la no existencia de los requisitos señalados por el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas. Términos legales

a. Competencia

Los artículos 39² y 112 de la Ley 1437 de 2011 otorgan a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado la atribución de resolver los conflictos de competencias administrativas que se generen:

“[E]ntre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo”³.

A partir de la lectura de estas disposiciones, y teniendo en cuenta lo sostenido por la jurisprudencia⁴, la resolución de un conflicto de competencias administrativas por parte de esta Sala, requiere la satisfacción de los siguientes requisitos:

- i) El conflicto debe involucrar al menos una autoridad de carácter nacional, o envolver dos entidades de carácter territorial que no correspondan a la jurisdicción territorial de un mismo Tribunal Administrativo⁵.
- ii) Deben existir al menos dos autoridades que acepten o rechacen expresamente su competencia para conocer y resolver un asunto particular o específico.
- iii) El conflicto debe recaer sobre una competencia o asunto de naturaleza administrativa que tenga a su cargo la entidad u organismo.
- iv) Finalmente, el conflicto debe recaer sobre situaciones concretas. Por lo tanto, con fundamento en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, no es posible resolver controversias o asuntos de naturaleza abstracta, hipotética o general⁶, los cuales corresponderían a la función consultiva de la Sala⁷.

² “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....”.

³ Ley 1448 de 2011, artículo 112. Num. 10.

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 16 de abril de 2012, Ref: 11001-03-06-000-2012-00015-00; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 4 de octubre de 2006, Ref: 11001-03-06-000-2006-00102-00.

⁵ “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...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”. CPACA, artículo 39; “La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones: ...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”. CPACA, artículo 112.

⁶ “3. El conflicto debe versar sobre un asunto concreto y no sobre cuestiones abstractas y generales. Por tanto, la actuación respecto de la cual se origina la controversia debe estar individualizada. El procedimiento para definir los conflictos de competencias administrativas se instituyó para resolver problemas específicos y no para absolver consultas jurídicas de carácter general o casos abstractos o hipotéticos, situaciones que remiten a otra función de la Sala, como es la función consultiva, la cual sigue sus propias reglas”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 16 de abril de 2012, Ref: 11001-03-06-000-2012-00015-00. “El procedimiento para definir los conflictos de competencias administrativas contenido en el Código Contencioso Administrativo, se instituyó para resolver casos concretos y no para absolver

En el caso objeto de estudio, se encuentra que la señora Moya Justinico solicitó a la Sala:

“[R]esolver el conflicto negativo de competencias generado y no planteado entre COLPENSIONES antes ISS y la UGPP antes CAJANAL, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil, determine cuál es la entidad responsable de reconocer la prestación”.

Sin embargo, se observa que el alcance de la palabra “prestación” no tiene en principio un contenido claro, pues las solicitudes realizadas por la ciudadana a COLPENSIONES y a la UGPP parecerían ser de naturaleza diferente, toda vez que, mientras la petición dirigida a la primera entidad tenía como objeto la reliquidación de la pensión, la elevada a la UGPP buscaba que se reconociera por esta el derecho pensional.

Con todo, a partir de un análisis sistemático, razonable y que permita un goce efectivo de los derechos de la señora Moya Justinico, la palabra “prestación” debe entenderse referida al reconocimiento de su derecho pensional. En efecto, el propio texto presentado a la Sala por la señora Moya Justinico señaló:

“[P]or todo lo anterior queda en evidencia la controversia entre COLPENSIONES y la UGPP que se niegan a reconocer jurídicamente mi derecho pensional, una por declararse incompetente y la otra porque justifica su negativa amparada en que ya cuento con una pensión”.

Asimismo, aunque jurídicamente existe un acto administrativo en firme que concedió inicialmente la pensión, ante la intención de COLPENSIONES de revocarlo por considerar que no era competente para otorgar dicho derecho, y la manifestación de la UGPP de no reconocer la pensión, se evidencia que en el fondo del asunto existe la negativa de estas entidades a ejercer su competencia para resolver lo referente al reconocimiento pensional de la señora Moya Justinico.

De esta suerte, encuentra la Sala que se cumplen los requisitos señalados por la ley y la jurisprudencia para resolver el presente conflicto de competencias, pues:

- i) Se trata de un conflicto entre dos entidades del orden nacional, COLPENSIONES y la UGPP.
- ii) La controversia versa sobre el ejercicio de una competencia administrativa en un caso concreto, como lo es la determinación de la autoridad competente para resolver la solicitud de reconocimiento pensional de la señora Luz Marina Moya Justinico.

consultas de carácter general o definirlos en abstracto. En conclusión debe estar individualizada la actuación respecto de la cual se produce la controversia”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 4 de octubre de 2006, Ref: 11001-03-06-000-2006-00102.

⁷ En esta dirección, la competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil para resolver conflictos de competencia administrativa es diferente a la función consultiva que la Sala también ejerce. Así se ha indicado: “Así las cosas, para la Sala es claro que cuando el legislador atribuyó esta competencia no la enmarcó dentro de la función consultiva, puesto que dicha función tiene su regulación propia tanto en la Constitución como en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, y se ejerce de manera exclusiva y excluyente para responder las consultas que realice el Gobierno Nacional³; es decir, el Presidente de la República, los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos. Esta función es diametralmente distinta a la de solucionar conflictos sobre competencias administrativas, procedimiento que puede ser iniciado por cualquier entidad administrativa y aún por particulares”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 26 de noviembre de 2008, Ref: 11001-03-06-000-2008-00064-00.

iii) Por último, las señaladas autoridades han rechazado su competencia para resolver dicha solicitud.

Igualmente, es importante señalar que la definición del conflicto es necesaria para proteger y hacer efectivos los derechos de la ciudadana, especialmente en una situación en la que se ve inmersa como consecuencia de una actuación de la administración.

b. 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 suspenderán”.

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.

A partir del 30 de junio de 2015, fecha de promulgación y entrada en vigencia de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, la remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 14 de la misma Ley 1755 en armonía con el artículo 21 ibídem.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34 del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la Parte Primera de dicho Código.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º 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.

2. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA 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 posibles alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, la verificación de las situaciones de hecho y de derecho y la respectiva decisión de fondo sobre la petición de la referencia.

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.

3. Problema jurídico y marco normativo

a. Problema jurídico

El presente conflicto negativo de competencias administrativas implica determinar la entidad competente para reconocer la pensión de la señora Luz Marina Moya Justinico.

b. La administración del régimen pensional de Prima Media con Prestación Definida a partir de la Ley 100 de 1993

El Sistema General de Pensiones organizado por la Ley 100 de 1993⁸ regula el régimen de Prima Media con Prestación Definida y el régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Para la administración del régimen de Prima Media con Prestación Definida, el artículo 52 de la Ley 100 estableció la competencia general del Instituto de los Seguros Sociales, ISS, y ordenó que las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público continuarían administrando dicho régimen *"respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistan"*, sin perjuicio de que sus afiliados se acogieran a alguno de los regímenes regulados en la misma ley.⁹

Adicionalmente, en armonía con el artículo 52 en cita, el artículo 129 de la misma Ley 100 prohibió, a partir de su vigencia, la creación de nuevas cajas, fondos o entidades de previsión o de seguridad social, nacionales y territoriales, distintas a las que se constituyeran como empresas promotoras o prestadoras de servicios de salud.

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

La Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, fue creada por la Ley 6^a de 1945¹⁰ para reconocer y pagar las prestaciones de *"los empleados y obreros nacionales de carácter permanente"*. Sin embargo, en virtud del mandato

⁸ Ley 100 de 1993 (diciembre 23) *"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"*

⁹ L. 100 /93, artículo 52. *"Entidades administradoras. El régimen solidario de Prima Media con Prestación Definida será administrado por el Instituto de Seguros Sociales. / Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, administrarán este régimen respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistan, sin perjuicio de que aquéllos se acojan a cualesquiera de los regímenes pensionales previstos en esta Ley. / Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, estarán sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria."*

¹⁰ Ley 6^a de 1945 (febrero 19), *"por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo."*

contenido en la Ley 1151 de 2007¹¹, se ordenó su supresión y liquidación a través del Decreto 2196 de 12 de junio de 2009¹².

El artículo 4° de este Decreto dispuso el traslado de los afiliados de CAJANAL EICE en liquidación al ISS dentro del mes siguiente a su entrada en vigencia¹³; y el artículo 3° dejó a cargo del proceso liquidatorio el trámite y reconocimiento de las pensiones de los afiliados que tuvieran cumplidos los requisitos en la fecha en que se hiciera efectivo el traslado al ISS:

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

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

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

Es preciso advertir que de acuerdo con la norma transcrita, el proceso liquidatorio de CAJANAL quedó a cargo del reconocimiento de las pensiones de los afiliados que para la fecha en que se hiciera efectivo su traslado al ISS tuvieran el estatus de pensionados, es decir, que tuvieran causada la pensión.

Igualmente, CAJANAL también tenía a cargo los servidores públicos destinatarios del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que estuvieran en las hipótesis reglamentadas en los Decretos 813 de 1994 y 2527 de 2000.

De otra parte, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP fue creada por la Ley 1151 de 2007. Esta entidad, de acuerdo con lo señalado por el artículo 156 tiene a su cargo:

¹¹ Ley 1151 de 2007 (julio 24), "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010", 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.../. ... créase...Colpensiones... para lo cual el Gobierno... procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere...".

¹² Decreto 2196 de 2009 (junio 12), "Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones",

¹³ De acuerdo con su artículo 28, el Decreto 2196 de 2009 entró a regir en la fecha de su publicación, que fue hecha en el Diario Oficial No. 47.378 del 12 de junio de 2009; de modo que esta fecha determina el plazo para el traslado efectivo de los afiliados de CAJANAL al ISS.

*“... i) El reconocimiento de derechos pensionales... causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación...”;
ii) Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social...”*

Adicionalmente, el Decreto Ley 169 de 2008¹⁴, en los numerales 1 y 2 del literal a) de su artículo 1°, otorgó a la UGPP las siguientes funciones:

“Artículo 1. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, en concordancia con el artículo 156 del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1151 de 2007, tendrá las siguientes funciones:

“A. En cuanto al reconocimiento de derechos pensionales y de prestaciones económicas

“1. El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional, causados hasta su cesación de actividades como administradoras; así como el de aquellos servidores públicos que hayan cumplido el tiempo de servicio requerido por la Ley para acceder a su reconocimiento y se hubieren retirado o desafiliado del Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin cumplir el requisito de edad señalado, con anterioridad a su cesación de actividades como administradoras. De igual manera, le corresponderá la administración de los derechos y prestaciones que reconocieron las mencionadas administradoras y los que reconozca la Unidad en virtud de este numeral.

“2. El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando. También le compete la administración de los derechos y prestaciones que las mencionadas entidades hayan reconocido y los que reconozca la UGPP en virtud de este numeral.

“Las entidades públicas del orden nacional a que se refiere el inciso anterior, continuarán con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas hasta que se asuma esta función por su traslado a la UGPP. La UGPP asumirá esta función en los términos del Decreto 254 de 2000.

3. (...)”

Destaca la Sala que el mencionado artículo 156 es claro al determinar que la UGPP se crea para el *“reconocimiento de derechos pensionales...causados a cargo...”* de las administradoras públicas nacionales del régimen de prima media que fueran liquidadas.

En consecuencia, con base en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto ley 169 de 2008, la UGPP es la entidad competente para reconocer:

¹⁴ Decreto ley 169 de 2008 (enero 23) *“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”*. Expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

(i) los derechos pensionales causados antes de la cesación de actividades de las administradoras exclusivas de servidores públicos,

(ii) los derechos de los servidores públicos que cumplieron el tiempo de servicio y, sin cumplir la edad, se desafilieron del régimen de Prima Media con Prestación Definida, antes de la cesación de actividades de la respectiva administradora,

(iii) los derechos pensionales a cargo de entidades nacionales cuando entren en proceso de liquidación o cesen en la actividad pensional.

d. La liquidación del Instituto de Seguros Sociales y la entrada en funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES

El artículo 8° de la Ley 90 de 1946 creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales como la “entidad autónoma con personería jurídica y patrimonio propio” encargada de la dirección y vigilancia de los seguros sociales. Dentro del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones adoptado por la Ley 100 de 1993 quedó como único administrador del régimen pensional de Prima Media con Prestación Definida.

Su supresión se contempló en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007¹⁵, disposición que igualmente creó la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES, como la entidad pública administradora del régimen de prima media con prestación definida.

El 28 de septiembre de 2012 fueron expedidos los Decretos 2011, que determinó y reglamentó la entrada en operación de COLPENSIONES; 2012, que suprimió en el ISS las funciones y la estructura atinentes a la administración del régimen pensional; y 2013, que ordenó la supresión del ISS y su liquidación. En la misma fecha, 28 de septiembre de 2012, los decretos en mención entraron en vigencia.¹⁶

El Decreto 2013 de 2012 dejó a cargo del proceso liquidatorio del ISS los procesos de cobro coactivo y la defensa en las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que se encontraban en curso a su entrada en vigencia. Los reconocimientos pensionales debieron ser asumidos por COLPENSIONES a partir del 28 de septiembre de 2012 por disposición del Decreto 2011 del mismo año.

El artículo 3° del Decreto 2011 de 2012 fijó las funciones y operaciones de COLPENSIONES, de la siguiente manera:

¹⁵ L.1151/07, artículo 155, “...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 (...)”

¹⁶ Decreto 2011 de 2012, “Por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, y se dictan otras disposiciones.” Artículo 9°. “Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.” Publicado en D.O. No. 48567 del 28 de septiembre de 2012. // Decreto 2012 de 2012, “Por el cual se suprimen unas dependencias de la estructura del Instituto de Seguros Sociales –ISS.” Artículo 4°. “El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga en lo pertinente los decretos 2148 de 1992, 1403 de 1994, 337 de 1995, 1944 de 1995, 2599 de 2002 y demás disposiciones que le sean contrarias (sic).” Publicado en D.O. No. 48567 del 28 de septiembre de 2012. // Decreto 2013 de 2012, “por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales, ISS, se ordena su liquidación, y se dictan otras disposiciones”. Artículo 48°. “Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.” Publicado en D.O. No. 48567 del 28 de septiembre de 2012.

“Artículo 3°. 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 5° del mismo.¹⁷

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.

4. Administrar los Fondos de Reservas de Prestaciones de Vejez, Invalidez y Muerte que administraba el Instituto de Seguros Sociales (ISS), de que trata la Ley 100 de 1993.

5. Efectuar el recaudo de los aportes al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, en las cuentas y con los mecanismos que la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES establezca para tal efecto.

Parágrafo primero transitorio. El pago de la nómina de pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que administraba el Instituto de Seguros Sociales – ISS, correspondiente al mes de octubre de 2012 se realizará de conformidad con el registro y trámite de novedades que haya efectuado el Instituto de Seguros Sociales (ISS).

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.”

Al respecto, la Sala había concluido en decisión anterior¹⁸:

“En armonía con el mandato de la mencionada norma de creación, el Decreto Ley 2011 de 2012 en el artículo 3°, numeral 1, asignó a COLPENSIONES la “operación” de “resolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales”.

Esa operación así descrita es la regla general de competencia para el reconocimiento de las pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que administraba y sigue administrando el Estado y, por supuesto, corresponde al objeto para el cual fue creada COLPENSIONES.

Hace notar la Sala que el artículo 3°, numeral 1, en cita, agrega que esa operación “incluye” las solicitudes presentadas ante el ISS y CAPRECOM. Así, a la vez que

¹⁷ Decreto 2011/ 12, Artículo 5°. *“Pensiones causadas. Las pensiones de los afiliados a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom, causadas antes de la entrada en vigencia del presente decreto, serán reconocidas y pagadas por esta entidad, hasta tanto la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, y Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), asuman dichas competencias.”*

¹⁸ Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 29 de abril de 2014, Rad. 2013-000532.

identifica unas pensiones provenientes de instituciones específicas, ratifica que el reconocimiento de las pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida es su competencia general.

En cuanto a las excepciones, la norma se refiere a las pensiones de los afiliados a CAPRECOM, "causadas" antes de la entrada en vigencia del mismo Decreto Ley 2011, y asigna una competencia transitoria a CAPRECOM que será definitiva en cabeza de la UGPP a partir del inicio de sus actividades."

e. El régimen de transición de los empleados públicos

La Ley 100 de 1993 en su artículo 36 estableció que las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema general de pensiones tuvieran 35 años o más las mujeres, o 40 años o más los hombres, o que tuvieran 15 o más años de servicios cotizados, tendrían derecho a pensionarse con el régimen anterior al que se encontraran afiliados.

Este régimen de transición fue reglamentado por los Decretos 813 de 1994 y 2527 de 2000. Respecto de los servidores públicos establecieron las siguientes hipótesis:

(i) El Decreto 813 de 1994¹⁹

"Artículo 6°. Transición de las pensiones de vejez o jubilación de servidores públicos. Tratándose de servidores públicos afiliados a cajas, fondos o entidades de previsión social, para efectos de la aplicación del régimen de transición previsto en el artículo primero del presente Decreto, se seguirán las siguientes reglas.

a) Cuando a 1 de abril de 1994 el servidor público hubiese prestado 15 más años continuos o discontinuos de servicio al Estado, cualquiera sea su edad, o cuente con 35 años o más de edad si es mujer o 40 años o más de edad si es hombre, tendrán derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación o vejez a cargo de la caja, fondo o entidad de previsión a la cual se encuentre afiliado, cuando cumpla con los requisitos establecidos en las disposiciones del régimen que se le venía aplicando.

Corresponderá al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento y pago de la pensión de los servidores públicos, conforme a las disposiciones del régimen que se venía aplicando, en los siguientes casos:

i) Cuando el servidor público se traslade voluntariamente al Instituto de Seguros Sociales

ii) Cuando se ordene la liquidación de la caja, fondo o entidad a la cual se encontraba afiliado el funcionario público.

iii) Cuando los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición no se encontraban afiliados a ninguna caja, fondo o entidad de previsión del sector público, con anterioridad al 1 de abril de 1994, seleccionen el régimen de Prima Media con Prestación Definida.

b) Los servidores públicos que se vinculen al Instituto de Seguros Sociales voluntariamente o por liquidación de la caja, fondo o entidad de previsión a la cual se encontraba afiliado, tendrán derecho al reconocimiento de bono pensional, calculado en la forma como lo determine el gobierno nacional".

(ii) El Decreto 2527 de 2000²⁰

¹⁹ Decreto 813 de 1994 (Abril 21), "Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la ley 100 de 1993"

"Artículo 1º. Reconocimiento a cargo de las cajas, fondos o entidades públicas que reconozcan o paguen pensiones. Las cajas, fondos o entidades públicas que reconozcan o paguen pensiones, continuarán reconociéndolas o pagándolas mientras subsistan dichas entidades respecto de quienes tuvieran el carácter de afiliados a la entrada en vigencia del sistema general de pensiones, exclusivamente en los siguientes casos:

1. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades del orden nacional hubieren cumplido a 1º de abril de 1994, los requisitos para obtener el derecho a la pensión y no se les haya reconocido, aunque a la fecha de solicitud de dicha pensión estén afiliados a otra administradora del régimen de prima media.

2. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades del orden territorial hubieren cumplido los requisitos para obtener el derecho a la pensión a la entrada en vigencia del sistema general de pensiones en la entidad territorial del domicilio de la caja, fondo o entidad pública y la pensión no se les haya reconocido, aunque a la fecha de solicitud de dicha pensión estén afiliados a otra administradora del régimen de prima media.

3. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales que a la fecha de entrada en vigencia del sistema, a nivel nacional o territorial según el caso, hubieren cumplido veinte años de servicio o contaren con las cotizaciones requeridas en la misma entidad, caja o fondo público, aunque a la fecha de solicitud de la pensión estén o no afiliados al sistema general de pensiones.

También podrán hacerlo respecto de sus afiliados y en los mismos casos, las entidades a las cuales corresponda el reconocimiento de pensiones antes de la entrada en vigencia del sistema general de pensiones.

En estos casos no se aplicará el literal c) del artículo 36 del Decreto 1748 de 1995 modificado por el artículo 15 del Decreto 1513 de 1998."²¹

4. El caso concreto

De acuerdo con la información que reposa en el expediente, es posible concluir que la UGPP es la entidad competente para resolver la solicitud de reconocimiento pensional de la señora Moya Justinico.

En efecto, la referida ciudadana, quien nació el 20 de agosto de 1955, laboró en la Contraloría General de la República desde el 27 de junio de 1983 hasta el 30 de noviembre de 2013. Por lo tanto, al momento de la entrada en vigencia del sistema general de pensiones²², contaba con más de 35 años de edad, lo cual la hace

²⁰ Decreto 2527 de 2000 (Diciembre 4), "Por medio del cual se reglamentan los artículos 36 y 52 de la Ley 100 de 1993, parcialmente el artículo 17 de la Ley 549 de 1999 y se dictan otras disposiciones".

²¹ Decreto 1748 de 1995 (Octubre 12) "Por el cual se dictan normas para la emisión, cálculo, redención y demás condiciones de los bonos pensionales y se reglamentan los Decretos leyes 656, 1299 y 1314 de 1994, y los artículos 115, siguientes y concordantes de la Ley 100 de 1993." // Decreto 1513 de 1998 (agosto 4) "Por el cual se modifican y/o adicionan algunos artículos de los Decretos Reglamentarios 1748 de 1995 y 1474 de 1997 y se dictan otras disposiciones."

²² Decreto 691 de 1994 (Marzo 29), "Por el cual se incorporan los servidores públicos al sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones". Artículo 2º. "Vigencia del sistema general de pensiones para los servidores públicos. El sistema general de pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, comenzará a regir para los servidores públicos del orden nacional incorporados mediante el artículo 1º de este decreto, el 1º de abril de 1994. / El sistema general de pensiones para los servidores públicos departamentales, municipales y distritales, y de sus entidades descentralizadas, entrará a regir a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha en que así lo determine el respectivo gobernador o alcalde. (...)."

destinataria del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Con base en lo anterior y en atención a su condición de servidora pública en la Contraloría General de la República, debe acudirse a lo señalado por el artículo 7° del Decreto 929 de 1976, disposición que establece:

“Los funcionarios y empleados de la Contraloría General tendrán derecho, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres y de 50 si son mujeres, y cumplir 20 años de servicio continuo o discontinuo, anteriores o posteriores a la vigencia de este Decreto, de los cuales por lo menos diez lo hayan sido exclusivamente a la Contraloría General de la República a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre”.

De otra parte, a la luz de la Constitución Política²³ y la jurisprudencia nacional²⁴, el estatus de pensionado se adquiere en el momento en que se cumplen todos los requisitos para acceder al derecho a la pensión, es decir, se alcanza la edad y tiempo de servicio señalados por la ley. En el caso objeto de estudio, la señora Moya Justinico lo adquirió el día 20 de agosto de 2005, momento para el cual se encontraba vinculada a CAJANAL.

La determinación de la fecha en la que se causó la pensión de la referida señora, así como también de la entidad a la cual se encontraba cotizando en aquel momento es de crucial importancia para resolver el presente conflicto. Lo anterior, en atención a lo señalado de tiempo atrás por la Sala frente a la competencia de la UGPP y COLPENSIONES:

“Conforme a lo dispuesto en el Decreto 2196 de 2009, en virtud de la liquidación de Cajanal y la orden de traslado masivo de sus afiliados al ISS, la UGPP es competente para atender las solicitudes de reconocimiento pensional de las personas que hayan cumplido los requisitos para pensionarse antes del 1 de julio de 2009, mientras que el ISS (Colpensiones) es competente para resolver las solicitudes de personas que adquieran el estatus de pensionado con posterioridad a esa fecha.

Esa regla de competencia que ahora se reitera, ha sido advertida en diversas oportunidades por esta Sala, en las cuales se ha insistido a las mismas entidades involucradas en este asunto, que con base en el Decreto 2196 de 2009 (i) Cajanal

²³ “Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones”. Constitución Política, artículo 48, adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005.

²⁴ “Así la adquisición del estatus de pensionado acontece con la concurrencia de los dos requisitos señalados por la norma precitada, relativos al tiempo de servicios y a la edad. De modo que siendo claro en qué momento se adquiere el derecho pensional, observa la Sala que el actor lo confunde con la obligación de pago de las mesadas pensionales, en cuanto no distingue que la causación del derecho pensional y su disfrute, son conceptos diferentes que fácticamente pueden o no coincidir en el tiempo.

(...)

En este orden de ideas, la causación del derecho pensional “ocurre desde el momento mismo en que el afiliado reúne los requisitos mínimos de edad y densidad de cotizaciones exigidos normativamente”, mientras que el disfrute de la misma “apunta a que, para comenzar a percibir las mesadas pensionales, se requiere la desafiliación del régimen”, situación que está relacionada con el momento a partir del cual se genera el pago de mesadas retroactivas”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 1 de agosto de 2013, Radicación número: 11001-03-25-000-2009-00090-00(1211-09).

EICE –hoy UGPP- debe pensionar a los afiliados que hayan cumplido requisitos pensionales antes de la fecha de traslado masivo de afiliados al ISS y (ii) el ISS -hoy Colpensiones- debe pensionar a antiguos afiliados de Cajanal que hayan cumplido tales requisitos después del referido traslado.

*Partiendo de las anteriores premisas, es preciso tener presente que lo determinante en las referidas reglas de competencia del Decreto 2196 de 2009, es la fecha en la que la que la solicitante cumple con el lleno de los requisitos para pensionarse. Si esa circunstancia ocurre antes del 1 de julio de 2009 el asunto habrá de tramitarse por la UGPP, de lo contrario corresponderá a COLPENSIONES”.*²⁵

De esta suerte, al haber cumplido la señora Moya Justinico la totalidad de los requisitos para pensionarse mientras se encontraba vinculada a CAJANAL, corresponde a la UGPP la competencia para conceder su derecho pensional.

Ahora bien, como no es posible que la UGPP otorgue la pensión a esta ciudadana por estar vigente un acto administrativo proferido por COLPENSIONES en el que se confirió dicho derecho, surge el interrogante de cómo proceder de tal manera que se protejan y materialicen los derechos de la solicitante.

Para resolver esta situación resulta útil acudir a una reciente decisión de la Sala en donde se resolvió un conflicto de competencias similar al que actualmente se analiza²⁶. En aquella oportunidad se trató de una controversia entre la UGPP y el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP en el que se debía determinar la autoridad competente para resolver una solicitud de reliquidación de pensión.

Quien inicialmente había concedido la pensión (FONCEP) se negó a reliquidarla en consideración a que el solicitante no le informó, al momento de la solicitud, la existencia de un tiempo de servicio posterior, así como tampoco de una última vinculación a CAJANAL en carácter de afiliado al sistema pensional. La entidad consideró que estas circunstancias modificaban su competencia y en consecuencia, quien debería haber reconocido la pensión en su momento y asumir su pago debía ser la UGPP.

Por su parte, esta última entidad rechazó su competencia bajo el argumento de que existía un acto administrativo vigente que ya reconocía la pensión al solicitante.

Como solución a la controversia suscitada, la Sala ordenó a la UGPP conocer la solicitud de reliquidación de la pensión de jubilación que había otorgado el FONCEP, estudiar la historia laboral del solicitante, y finalmente, decidir si se cumplían los requisitos para acceder a la pensión. En caso de que esto último fuera procedente, el otorgamiento de esta quedaba condicionado a que el solicitante diera de forma inmediata su consentimiento para que el FONCEP revocara directamente el acto administrativo en el que había reconocido el derecho pensional.

De esta suerte, indicó la Sala:

²⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 10 de agosto de 2015, Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00055-00(C). Véase igualmente Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 7 de diciembre de 2015, Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00149-00(C).

²⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de febrero de 2016, Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00106-00.

“[S]e desbloquea el impasse legal de competencia entre las dos entidades públicas y se entra a resolver de fondo, por parte de la UGPP, la petición (...) de reliquidar su pensión con el tiempo laborado en la Procuraduría, respetando su derecho sustancial a la pensión que le corresponde legalmente, el cual constituye un derecho adquirido y es además, irrenunciable.

Los diferentes regímenes pensionales y las diversas autoridades competentes, que muestran un régimen legal disperso y falta de unificación, no pueden dar lugar a dejar sin efecto los derechos del peticionario para que se resuelva de fondo su solicitud y a olvidar la prevalencia del derecho sustancial.

Además, no cabe duda que la entidad competente para resolver la petición es la UGPP, atendiendo el contenido de la solicitud. Un momento y circunstancia distinta y posterior es si los presupuestos de hecho le permiten conceder el derecho, o si cumpliendo los requisitos, debe removerse un obstáculo legal vigente, como puede ser un acto administrativo de otorgamiento de pensión en el cual el peticionario considere su renuncia, ante un eventual mejor derecho, dado el mayor tiempo laborado y no contabilizado.

(...)

No obstante, el señor (...) tendrá la opción de comparar las dos liquidaciones de su pensión y escoger la más favorable, de acuerdo con el principio de favorabilidad laboral establecido por el artículo 53 de la Constitución Política.

Si se decide por la pensión liquidada por la UGPP, para que esta sea efectiva y si cumple los requisitos, debería dar su consentimiento para la revocatoria directa de la Resolución No. 1194 del 22 de mayo de 2012 del FONCEP. Si no lo expresa, seguirá con la pensión de jubilación otorgada por esta última Resolución²⁷.

Por lo tanto, atendiendo a lo dispuesto por el ordenamiento nacional y a los precedentes jurisprudenciales señalados, la Sala considera que la UGPP es la entidad competente para:

- 1) Conocer de la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación realizada por la señora Luz Marina Moya Justinico el día 13 de julio de 2015.
- 2) Estudiar la historia laboral de la señora Luz Marina Moya Justinico, y
- 3) Decidir, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, si se cumplen los requisitos que harían procedente la concesión de la pensión, y en caso afirmativo, el otorgamiento y pago de la pensión estaría supeditado o condicionado a que la señora Moya Justinico, diera, inmediatamente después de notificada de la misma, su consentimiento para que la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES dictara la revocación directa de las Resoluciones GNR 186982 del 18 de julio de 2013, por medio de la cual se concedió el pago de la pensión, y GNR 252189 del 11 de julio de 2014, a través de la cual se reliquidó esta.

Finalmente, la Sala debe señalar que COLPENSIONES debe brindar su colaboración y apoyo a la UGPP, mediante el suministro oportuno de la información y documentación que esta requiera, para el estudio y tramitación de la mencionada solicitud, de manera que se cumpla adecuadamente el principio de colaboración armónica de las diferentes entidades del Estado, contemplado en el artículo 113 de la Constitución, al igual que los principios de coordinación y eficacia establecidos en los numerales 10 y 11, respectivamente, del artículo 3 del

²⁷ *Ibidem.*

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

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

V. RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, para conocer de la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación realizada por la señora Luz Marina Moya Justinico el día 13 de julio de 2015.

SEGUNDO: DECLARAR que la mencionada competencia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP se refiere a estudiar la historia laboral de la señora Luz Marina Moya Justinico y decidir, de conformidad con el régimen de transición establecido por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, si se cumplen los requisitos que harían procedente la concesión de la pensión. Si esto es así, la entidad deberá tener en cuenta que el otorgamiento de la pensión estará condicionado a que la señora Moya Justinico preste inmediatamente su consentimiento para que la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES dicte la revocación directa de las Resoluciones GNR 186982 del 18 de julio de 2013, por medio de la cual se concedió el pago de la pensión, y GNR 252189 del 11 de julio de 2014, a través de la cual se reliquidó esta.

TERCERO: ENVIAR el expediente de la referencia a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, para que adelante la actuación administrativa de manera inmediata.

CUARTO: 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 Luz Marina Moya Justinico.

QUINTO: 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.

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Presidente de la Sala

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala