

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) / SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – Elementos que la habilitan para dirimir conflictos de competencia administrativos

Con base en el artículo 39 (...) 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 se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta; (ii) que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular; y, (iii) 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

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 112 NUMERAL 10

RÉGIMEN DE TRANSICIÓN EN MATERIA DE PENSIONES – Requisitos

El artículo 36 de la Ley 100 de 1993 señaló los requisitos que debían cumplir las personas para ser beneficiarias del régimen de transición (...) De la norma antes transcrita se puede concluir que para ser sujeto del régimen de transición pensional de la Ley 100 de 1993 se requiere haber cumplido, a la entrada en vigencia de la referida ley, uno de los dos requisitos allí enunciados: a) la edad, que para el caso de las mujeres debe ser de 35 años o más y para el de los hombres, 40 años o más; o, b) 15 años o más de tiempo de servicio cotizados. (...) La importancia de analizar el régimen de transición y determinar si resulta aplicable en cierto caso, radica en que quienes resulten beneficiados con el mismo adquieren el derecho a la pensión cuando cumplan con las exigencias establecidas en las normas anteriores a la Ley 100 de 1993 que les fueran aplicables, esto es, respecto de los servidores públicos, la Ley 33 de 1985, si no tenían régimen especial, y la Ley 71 de 1988 para quienes necesitaran sumar tiempos y cotizaciones en los sectores público y privado para consolidar su derecho pensional

FUENTE FORMAL: LEY 71 DE 1988 / LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 36 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005

CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – Liquidación / ASUNTOS PENSIONALES A CARGO DE CAJANAL – Distribución / UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – Creación

[E]n cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010), el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 2196 de 2009, ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE). En lo referente a la administración de los asuntos pensionales que estaban a cargo de dicha entidad, los artículos 3º y 4º del Decreto 2196 de 2009 dispusieron: (...) La Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE en Liquidación) «[...] adelantará, prioritariamente, las acciones que permitan garantizar el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales respecto de aquellos afiliados que hubieran cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener pensión de jubilación o de vejez a la fecha en que se haga

efectivo el traslado a que se refiere el artículo 4º del presente decreto, de acuerdo con las normas que rigen al materia» (artículo 3º, inciso segundo). (...) Cajanal EICE en Liquidación «[...] continuará con la administración de la nómina de pensionados, hasta cuando estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), creada por la Ley 1151 de 2007» (artículo 3º, inciso segundo, aparte final – subraya la Sala). (...) La Caja Nacional de Previsión Social –Cajanal EICE en Liquidación- «[...] deberá adelantar todas las acciones necesarias para el traslado de sus afiliados cotizantes, a más tardar dentro del mes siguiente a la vigencia del presente decreto, a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social (ISS)...»(Artículo 4º). (Subraya la Sala). El artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente

FUENTE FORMAL: LEY 1151 DE 2007 – ARTÍCULO 155 / LEY 1151 DE 2007 – ARTÍCULO 156 / DECRETO 2196 DE 2009

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES – Competencia para la administración del régimen de prima media con prestación definida / ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – Funciones asumidas con la supresión del ISS

Para la administración del régimen de prima media con prestación definida, el artículo 52 de la Ley 100 estableció la competencia general del 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. (...) El Decreto 2011 de 2012 reglamentó la entrada en operación de Colpensiones y le fijó sus funciones y operaciones (...) Con base en las normas precedentes, la Sala ha concluido en diversos pronunciamientos que: (...) Colpensiones empezó a operar el 28 de septiembre de 2012, fecha de publicación en el diario oficial del Decreto 2011 de 2012. (...) Los afiliados y pensionados del ISS pasaron a Colpensiones bajo la figura de continuidad y no de traslado. (...) Las solicitudes que para esa fecha hubieran sido presentadas al ISS y no estuvieran resueltas, quedaron a cargo de Colpensiones. (...) Las peticiones presentadas después de esa fecha corresponden a la operación de reconocimiento de derechos pensionales que como competencia general le asignó el artículo 3º, numeral 1º, del Decreto 2011 de 2012

FUENTE FORMAL: DECRETO 2011 DE 2012 – ARTÍCULO 3 NUMERAL 1 / LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 52

UGPP Y COLPENSIONES – Distribución de competencias en materia pensional

La interpretación integral de las disposiciones anteriores, permite a la Sala extraer las siguientes conclusiones en relación con la distribución de las competencias que actualmente tienen asignadas la UGPP y Colpensiones para reconocer y pagar pensiones, de conformidad con el régimen de transición y demás disposiciones establecidas en la Ley 100 de 1993: **a.** Compete a la UGPP el reconocimiento de las pensiones de aquellas personas que antes del 12 de junio

de 2009 adquirieron el derecho a pensión, es decir, cumplieron los requisitos de edad y número de semanas cotizadas o tiempo de servicios exigidos, siempre y cuando estuvieran afiliadas para entonces a Cajanal EICE. **b.** Compete también a la UGPP el reconocimiento de las pensiones de aquellas personas que, estando afiliadas a Cajanal o a otras cajas, fondos o entidades públicas autorizadas por el artículo 52 de la Ley 100 de 1993 para administrar pensiones en el régimen de prima media, cumplieron el requisito de tiempo de servicios (o número de semanas cotizadas) exigido por la ley, y se retiraron o desafiliaron del régimen de prima media con prestación definida antes de la cesación de actividades de la respectiva caja, fondo o entidad, para esperar el cumplimiento de la edad. **c.** En los demás casos, el reconocimiento y pago de las pensiones en el régimen de prima media con prestación definida compete a Colpensiones, como administradora principal de dicho régimen en la actualidad, entidad que reemplazó en sus funciones al Instituto de Seguros Sociales, luego de su liquidación

FUENTE FORMAL: LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 52

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00198-00(C)

Actor: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES)

Asunto: Régimen de transición en pensiones. Reglas de competencia entre la UGPP y Colpensiones cuando se produjo la supresión y liquidación de Cajanal. Reiteración.

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), procede a resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La señora Cecilia Arelis Beltrán de Ávila, identificada con la cédula de ciudadanía núm. 57.115.105, nació el 19 de mayo de 1954 y actualmente tiene 65 años¹.

¹ Folio 11.

2. De conformidad con los certificados de información laboral («Formato 1»), la señora Beltrán de Ávila ha prestado sus servicios laborales y cotizados para pensión, en las siguientes entidades y durante los siguientes periodos²:

En el sector público:

• **Empresa Social del Estado Hospital Fray Luis de León (Magdalena):**

→ Desde el 15 de enero de 1982 hasta el 31 de diciembre de 1996.

Durante este tiempo efectuó aportes para pensión a Cajanal.

• **Empresa Social del Estado Hospital Local de Chibolo (Magdalena):**

→ Desde el 1º de enero de 1997 hasta el 30 de junio de 2009.

Durante este tiempo efectuó aportes para pensión a Cajanal.

→ Desde el 1º de julio de 2009 hasta el 31 de octubre de 2012.

Durante este tiempo efectuó aportes para pensión al ISS.

→ Desde el 1º de noviembre de 2012 hasta el 20 de enero de 2020³.

Durante este tiempo efectuó aportes para pensión a Colpensiones.

3. De acuerdo con el reporte de semanas cotizadas en pensiones expedido por Colpensiones el 21 de enero de 2020⁴, la señora Beltrán se afilió al ISS el 1º de junio de 1997 y realizó aportes al ISS mientras estaba vinculada laboralmente al Hospital Santa Catalina desde esa fecha hasta el 31 de julio de 1997.

4. El 15 de diciembre de 2017, la señora Beltrán solicitó el reconocimiento y pago de su pensión de vejez a Colpensiones, entidad que mediante Resolución SUB 97742 del 12 de abril de 2018, decidió declararse incompetente, porque en su opinión, la solicitante es beneficiaria de la Ley 33 de 1985 y su estatus jurídico de pensionado lo adquirió bajo los supuestos de esta normativa y antes del 30 de junio de 2009⁵.

5. El 12 de marzo de 2019, la señora Cecilia Beltrán de Ávila solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de su pensión de vejez, entidad que mediante Auto ADM 005186 de 1º de agosto de 2019, decidió remitir por competencia la solicitud a Colpensiones, pues de acuerdo al certificado de afiliación expedido por dicha entidad, la interesada se encuentra afiliada desde el 1º de junio de 1997⁶.

² Folios 9 reverso a 10 y 42 reverso.

³ Última fecha disponible. De acuerdo con el certificado de información laboral («Formato 1») del 20 de enero de 2020 (folio 42).

⁴ Información tomada del reporte de semanas cotizadas expedido por Colpensiones, el 8 de noviembre de 2019 y el 21 de enero de 2020. Según este reporte la señora Cecilia Beltrán de Ávila cotizó del 1º de junio al 31 de julio de 1997, estuvo vinculada al Hospital Santa Catalina y cotizó al ISS. Folios 11 a 16.

⁵ Folios 6 reverso a 8.

⁶ Folios 8 a 10 reverso.

6. Mediante escrito radicado ante la Sala de Consulta y Servicio Civil, el 18 de noviembre de 2019, Colpensiones solicitó resolver el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre esa entidad y la UGPP⁷.

II. TRÁMITE PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la secretaría de esta corporación por el término de cinco días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos⁸.

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado por el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437, dentro del cual se informó sobre el conflicto planteado a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y a la señora Cecilia Beltrán de Ávila⁹.

Obra también constancia secretarial en el sentido de que durante la fijación del edicto se recibieron alegatos o consideraciones de la UGPP (folios 22 a 24).

Mediante auto del 4 de diciembre de 2019, el consejero ponente ordenó que, por intermedio de la Secretaría, se oficiara a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y a la Empresa Social del Estado Hospital de Chibolo (Magdalena), para suministrar determinada información tendiente a aclarar las inconsistencias y contradicciones que se observan en relación con la afiliación de la señora Cecilia Beltrán de Ávila al Sistema General de Pensiones (folios 26 a 28).

Una vez vencido el término para que las entidades requeridas remitiesen los documentos solicitados y comoquiera que solo la Oficina de Bonos Pensionales de Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitió la información solicitada, el consejero ponente, con el ánimo de preservar el debido proceso, reiteró el requerimiento de información, por intermedio de la Secretaría de la Sala, mediante auto del 15 de enero de 2020¹⁰.

En cumplimiento de los autos, las entidades requeridas enviaron la siguiente información¹¹:

• Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Jefe de la Oficina de Bonos Pensionales de este Ministerio informó que, al examinar la información suministrada por Colpensiones, los fondos privados de pensiones, AFP y la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías –ASOFONDOS, en el sistema interactivo de bonos pensionales, se encuentra que la señora Cecilia Beltrán de Ávila está afiliada en pensiones a Colpensiones (antes el ISS), en calidad de afiliada cotizante desde el 1º de junio de 1997.

⁷ Folios 1 a 7.

⁸ Folio 18.

⁹ Folios 19 a 21.

¹⁰ Folios 38 a 41.

¹¹ Folios 42 a 71.

- **Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)**

La directora documental de esta entidad remitió en CD los documentos que contienen la historia laboral de la señora Cecilia Arelis Beltrán de Ávila y que se incorporan al expediente.

- **E.S.E. Hospital Local de Chibolo (Magdalena)**

El Gerente del hospital remitió el certificado de información laboral («Formato 1») que contiene los periodos de vinculación laboral y de aportes y en el que se certifica que la peticionaria aun labora para esa entidad.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES INTERVINIENTES

Las partes intervinientes presentaron los argumentos que se exponen a continuación:

1. La Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)

En el curso de esta actuación ante el Consejo de Estado, Colpensiones considera que la peticionaria es beneficiaria del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y que cumple las exigencias contempladas en el Acto Legislativo n.º 1 de 2005 para conservarlo. También señala que el régimen anterior a la Ley 100 de 1993 que se debe aplicar en su caso, por ser beneficiaria de la transición, es el de la Ley 33 de 1985 porque acreditó 20 años de servicios exclusivos en el sector público y su estatus pensional lo adquirió en el mes de mayo del año 2009 al cumplir 55 años de edad.

Además, manifiesta que en este caso, la peticionaria adquirió su estatus pensional antes del 1 de julio de 2009, cuando se encontraba cotizando a Cajanal, por lo que si bien se evidencia su traslado a Colpensiones, este solo fue efectivo a partir del 1º de julio de 2012¹².

2. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)

La UGPP considera que la señora Beltrán de Ávila es beneficiaria del régimen de transición y, en consecuencia, se debe pensionar bajo el régimen de la Ley 33 de 1985. Indica que, al parecer, la peticionaria adquirió su estatus pensional en mayo de 2009, pero en ese momento se encontraba cotizando a Colpensiones¹³.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala y términos legales

a. Competencia

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su

¹² Folios 1 a 5.

¹³ Folios 22 a 24.

Título II se ocupa del «Procedimiento Administrativo General» cuyas «reglas generales»¹⁴ se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, 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.

[...]

En el mismo sentido, el artículo 112 del código en cita 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.

[...]

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 se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta; (ii) que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular; y, (iii) 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.

Como surge del análisis de los antecedentes, el presente conflicto de competencias se ha planteado entre dos autoridades del orden nacional, Colpensiones y la UGPP.

Igualmente, el asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un punto particular y concreto, consistente en resolver de fondo la solicitud de reconocimiento pensional presentada por la señora Cecilia Arelis Beltrán de Ávila.

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

b. Términos legales

¹⁴ 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.

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

De ahí que, conforme al artículo 39 del CPACA, «mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 [sobre derecho de petición] se suspenderán»¹⁵. El artículo 21 ibídem (sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015), relativo al funcionario sin competencia, dispone que «[s]i la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.» Igualmente, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, el artículo 12 del CPACA establece que «[l]a actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida».

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

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

2. Aclaración previa

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

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 frente a las cuales se dirime la competencia.

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

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

3. Problema jurídico

En el presente conflicto de competencias administrativas, corresponde a la Sala definir la entidad a la que compete resolver de fondo la solicitud de reconocimiento de la pensión reclamada por la señora Cecilia Arelis Beltrán de Ávila.

Para resolverlo, la Sala analizará: (i) el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993; (ii) reiterará las normas de la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); (iii) el Instituto de Seguros Sociales (ISS) y la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), y (iv) el caso concreto.

4. Análisis del conflicto planteado

a. Régimen de transición en materia de pensiones

El artículo 36 de la Ley 100 de 1993 señaló los requisitos que debían cumplir las personas para ser beneficiarias del régimen de transición:

Artículo 36. Régimen de Transición. La edad para acceder a la pensión de vejez continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en 2 años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.

[...] (Subrayas fuera del texto).

De la norma antes transcrita se puede concluir que para ser sujeto del régimen de transición pensional de la Ley 100 de 1993 se requiere haber cumplido, a la entrada en vigencia de la referida ley, uno de los dos requisitos allí enunciados: a)

la edad, que para el caso de las mujeres debe ser de 35 años o más y para el de los hombres, 40 años o más; o, b) 15 años o más de tiempo de servicio cotizados.

Se precisa que, el Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993 entró en vigencia el 1 de abril de 1994 para el nivel nacional y, a nivel territorial, en la fecha que haya determinado la autoridad gubernamental competente y a más tardar el 30 de junio de 1995¹⁶.

Por su parte, el Acto Legislativo 1 de 2005, «por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política», en su parágrafo 4º transitorio, puso un límite temporal a la aplicación del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993, de la siguiente manera:

Parágrafo transitorio 4º. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.

Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen.

Como se observa, la norma mencionada estableció dos condiciones para que pudiera seguirse aplicando el régimen de transición más allá del 31 de julio de 2010: (i) que el beneficiario hubiera cotizado al menos 750 semanas o tuviera el tiempo de servicios equivalente en la fecha de entrada en vigencia del referido acto legislativo (25 de julio de 2005), y (ii) que adquiriera el derecho a la pensión, conforme a las normas anteriores a la Ley 100 de 1993 que le fueran aplicables, antes del 31 de diciembre de 2014¹⁷.

La importancia de analizar el régimen de transición y determinar si resulta aplicable en cierto caso, radica en que quienes resulten beneficiados con el mismo adquieren el derecho a la pensión cuando cumplan con las exigencias establecidas en las normas anteriores a la Ley 100 de 1993 que les fueran aplicables, esto es, respecto de los servidores públicos, la Ley 33 de 1985, si no tenían régimen especial, y la Ley 71 de 1988 para quienes necesitaran sumar tiempos y cotizaciones en los sectores público y privado para consolidar su derecho pensional.

Como lo ha reiterado la Sala, la Ley 33 de 1985 era el régimen general de los empleados públicos en materia pensional, cuando entró a regir la Ley 100 de 1993; y la Ley 71 de 1988 había permitido que los tiempos servidos en el sector público y los tiempos cotizados al ISS por vinculaciones con el sector privado, pudieran ser sumados para reunir el requisito de tiempo cuando fuere necesario.

¹⁶ Ley 100 de 1993 «Artículo 151. Vigencia del sistema general de pensiones. El sistema general de pensiones previsto en la presente ley, regirá a partir del 1º de abril de 1994. No obstante, el gobierno podrá autorizar el funcionamiento de las administradoras de los fondos de pensiones y de cesantía con sujeción a las disposiciones contempladas en la presente ley, a partir de la vigencia de la misma. // PARAGRAFO. El sistema general de pensiones para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, entrará a regir a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha que así lo determine la respectiva autoridad gubernamental».

¹⁷ Así lo precisó la Sala de Consulta y Servicio Civil en el concepto núm. 2194 de 2013.

b. La liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). Reiteración

La Caja Nacional de Previsión Social fue creada por la Ley 6 de 1945¹⁸ como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, a cuyo cargo se encomendó el reconocimiento y pago de las prestaciones de «los empleados y obreros nacionales de carácter permanente»¹⁹. Dicha entidad fue transformada en empresa industrial y comercial del Estado mediante la Ley 490 de 1998²⁰ y, en materia pensional, se le encomendó continuar «con las funciones de trámite y reconocimiento de pensiones, así como con el recaudo de las cotizaciones en los términos establecidos por la ley [...]» (Artículo 4º *ibídem*).

Luego, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 155²¹ de la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010), el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 2196 de 2009, ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE).

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

(i) La Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE en Liquidación) «[...] adelantará, prioritariamente, las acciones que permitan garantizar el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales respecto de aquellos afiliados que hubieran cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener pensión de jubilación o de vejez a la fecha en que se haga efectivo el traslado a que se refiere el artículo 4º del presente decreto, de acuerdo con las normas que rigen al materia» (artículo 3º, inciso segundo).

(ii) Cajanal EICE en Liquidación «[...] continuará con la administración de la nómina de pensionados, hasta cuando estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), creada por la Ley 1151 de 2007» (artículo 3º, inciso segundo, aparte final – subraya la Sala).

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

¹⁹ Artículo 17 de la Ley 6 de 1945.

²⁰ Artículo. 1º. Naturaleza jurídica. La Caja Nacional de Previsión Social, establecimiento público del orden nacional creado mediante la Ley 6a de 1945, se transforma en virtud de la presente ley en Empresa Industrial y Comercial del Estado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Su régimen presupuestal y de personal será el de las entidades públicas de esta clase. Estará vinculada al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Para todos los efectos legales la denominación de la empresa es, Caja Nacional de Previsión Social y podrá utilizar la sigla "Cajanal" [...].

²¹ «Artículo 155. De la Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida [...] Colpensiones será una Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones [...].» (Se subraya).

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

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

En materia pensional, la Ley 1151 atribuyó a la citada unidad la competencia para:

« [...] el reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del régimen de prima media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 [...]» (Artículo 156, numeral 1º). (Resalta la Sala).

La misma ley otorgó al Gobierno Nacional facultades extraordinarias para establecer las funciones de la UGPP, entre otros fines, las cuales fueron reproducidas en el estatuto orgánico de la UGPP contenido en el Decreto ley 169 de 2008²²:

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 [...] (Resalta la Sala).

Más adelante, por medio del Decreto 4269 de 2011, se distribuyeron unas competencias en materia de reconocimiento de derechos pensionales entre

²² Decreto Ley 169 de 2008, «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».

Cajanal en Liquidación y la UGPP. En el artículo 1^{o23} se indicó que la UGPP sería la competente para resolver todas las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011.

Se tiene, entonces, que el Decreto 2196 de 2009 dispuso la supresión y liquidación de Cajanal; que la Ley 1151 de 2007 (artículo 156) y el Decreto ley 169 de 2008 establecieron las funciones de la UGPP, y que el Decreto 4269 de 2011 efectuó la distribución de competencias entre Cajanal en Liquidación y la UGPP.

Además, con el citado Decreto 2196 de 2009, el Gobierno Nacional (i) ordenó efectuar un traslado masivo de los afiliados cotizantes de Cajanal al ISS, que tuvo como fecha límite el mes de julio de 2009; y (ii) dispuso que la UGPP asumiría el reconocimiento de las pensiones de los afiliados a Cajanal que tuvieran causado su derecho en la fecha de supresión de la misma caja.

Adicionalmente, la estructura y organización de la UGPP fue establecida mediante el Decreto 5021 de 2009, modificado por el Decreto 4168 de 2011 y luego subrogado por el Decreto 575 de 2013.

El artículo 2^o de este último ratifica que el objeto de dicha entidad incluye « [...] reconocer y administrar los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades

²³ Artículo 1°. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. La ejecución de los procesos misionales de carácter pensional y demás actividades afines que se indican a continuación, será ejercida por la Caja Nacional de Previsión Social — CAJANAL EICE en Liquidación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social — UGPP, en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

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

3. Proceso de Atención al Pensionado, Usuarios y Peticionarios.

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

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

públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando». (Resalta la sala).

Por último, es oportuno mencionar que mediante el Decreto 877 del 30 de abril de 2013, se prorrogó por última vez, hasta el 11 de junio de 2013, el plazo dispuesto para la liquidación de Cajanal establecido en el artículo 1° del Decreto 2196 de 2009. Con el Decreto 1222 de 2013, se tomaron las disposiciones finales para el cierre del proceso liquidatorio y este fue concluido con la Resolución núm. 4911 del 11 de junio de 2013 proferida por el Liquidador, en la cual, como en el Decreto 1222, se reiteraron las reglas para efectos de las competencias de la UGPP.

c. El Instituto de Seguros Sociales (ISS) y la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)

El Sistema General de Pensiones organizado por la Ley 100 de 1993²⁴ 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 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 ley²⁵.

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.

La supresión del ISS se contempló en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007²⁶, disposición que, además, creó la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) como la entidad pública administradora del régimen de prima media con prestación definida:

Artículo 155. De la Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantendrá una participación pública en su prestación. Para el efecto, se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las existentes o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de los negocios a otras entidades públicas o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas.

²⁴ Ley 100 de 1993 (diciembre 23) «Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones».

²⁵ Ley 100 de 1993, 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».

²⁶ Ley 1151 de 2007 (julio 24), «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010».

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

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

El Decreto 2011 de 2012²⁷ reglamentó la entrada en operación de Colpensiones y le fijó sus funciones y operaciones así:

Artículo 1°. Inicio de Operaciones. A partir de la fecha de publicación del presente decreto, la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones inicia operaciones como administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

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

Los afiliados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom, mantendrán su condición, derechos y obligaciones que tienen, en el mismo régimen administrado por Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, sin que ello implique una selección o traslado de régimen de Sistema General de Pensiones.

Para estos efectos, el traslado de la información de cada uno de los afiliados y pensionados del Instituto de Seguros Sociales (ISS), y afiliados de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom, se hará observando la debida reserva y confidencialidad, y no requerirá de autorización alguna del afiliado o pensionado, teniendo en cuenta que su transferencia opera como consecuencia de lo establecido en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007.

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

²⁷ Decreto 2011 de 2012 (septiembre 28), «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». El Decreto en cita fue publicado en el Diario Oficial No. 48567 de septiembre 28 de 2012.

hubieren resuelto a la entrada en vigencia del presente decreto, con excepción de lo dispuesto en el artículo 5° del mismo.

[...]

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.

Con base en las normas precedentes, la Sala ha concluido en diversos pronunciamientos que:

- i. Colpensiones empezó a operar el 28 de septiembre de 2012, fecha de publicación en el diario oficial del Decreto 2011 de 2012.
- ii. Los afiliados y pensionados del ISS pasaron a Colpensiones bajo la figura de continuidad y no de traslado.
- iii. Las solicitudes que para esa fecha hubieran sido presentadas al ISS y no estuvieran resueltas, quedaron a cargo de Colpensiones.
- iv. Las peticiones presentadas después de esa fecha corresponden a la operación de reconocimiento de derechos pensionales que como competencia general le asignó el artículo 3°, numeral 1°, del Decreto 2011 de 2012.

c. Conclusiones sobre el marco jurídico

La interpretación integral de las disposiciones anteriores, permite a la Sala extraer las siguientes conclusiones en relación con la distribución de las competencias que actualmente tienen asignadas la UGPP y Colpensiones para reconocer y pagar pensiones, de conformidad con el régimen de transición y demás disposiciones establecidas en la Ley 100 de 1993:

a. Compete a la UGPP el reconocimiento de las pensiones de aquellas personas que antes del 12 de junio de 2009²⁸ adquirieron el derecho a pensión, es decir, cumplieron los requisitos de edad y número de semanas cotizadas o tiempo de servicios exigidos, siempre y cuando estuvieran afiliadas para entonces a Cajanal EICE.

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

c. En los demás casos, el reconocimiento y pago de las pensiones en el régimen de prima media con prestación definida compete a Colpensiones, como administradora principal de dicho régimen en la actualidad, entidad que reemplazó en sus funciones al Instituto de Seguros Sociales, luego de su liquidación.

²⁸ Fecha en la cual se realizó el traslado masivo de afiliados de Cajanal en Liquidación al ISS, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 4° del Decreto 2196 de 2009.

5. El caso concreto

Debe advertirse que la Sala analizará el caso de la señora Beltrán de Ávila tomando como base la información que aparece en el expediente del conflicto, sin perjuicio de la obligación que le asiste a la entidad que sea declarada competente, de verificar todos los documentos y la información que hagan parte del expediente pensional y de la historia laboral del solicitante. Lo anterior, con el fin de determinar el régimen jurídico que debe aplicarse.

De acuerdo con la información allegada a la Sala, se tiene que:

- a. La señora Cecilia Arelis Beltrán de Ávila nació el 19 de mayo de 1954.
- b. Su historia laboral se resume así:

ENTIDAD/ EMPLEADOR	DESDE	HASTA	TOTAL DIAS	EQUIVALENCIA			FONDO/ ADMNISTRADORA DE PENSIONES
				AAAA	MM	DD	
E.S.E Hospital Fray Luis de León	15/01/1982	31/12/1996	5387	14	11	17	Cajanal
E.S.E Hospital Local de Chibolo	01/01/1997	30/06/2009	4500	12	6	0	Cajanal
Hospital Santa Catalina ²⁹	01/06/1997	31/07/1997	61	0	2	1	ISS
E.S.E Hospital Local de Chibolo	01/07/2009	31/10/2012	1201	3	4	1	ISS
E.S.E Hospital Local de Chibolo	01/11/2012	20/01/2020	2600	7	2	20	Colpensiones
TIEMPO TOTAL LABORADO			13749	38	2	9	

De conformidad con lo expuesto y de acuerdo a la historia laboral puesta de presente en los antecedentes, la Sala advierte que la señora Cecilia Beltrán de Ávila es beneficiaria del régimen de transición, comoquiera que a la entrada en funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, el 1 de abril de 1994, contaba con más de 35 años de edad y 15 años de servicio.

Asimismo, cumplió las exigencias del parágrafo transitorio 4º del Acto Legislativo 1 de 2005, para conservar el régimen de transición, en la medida en que a la entrada en vigencia de dicha reforma constitucional, la señora Beltrán de Ávila contaba con más de 750 semanas cotizadas, además de que su derecho pensional se consolidó antes del 2014.

De lo anterior, la Sala advierte que el régimen pensional que le es aplicable a la señora Cecilia Arelis Beltrán de Ávila es el de la Ley 33 de 1985³⁰ o régimen pensional de los empleados oficiales, pues de acuerdo con la historia laboral allegada a la Sala, la solicitante trabajó por más de 20 años para el sector público, a través de las Empresas Sociales del Estado Hospital Fray Luis de León y Hospital Local de Chibolo.

²⁹ Información tomada del reporte de semanas cotizadas expedido por Colpensiones, el 8 de noviembre de 2019 y el 21 de enero de 2020. Según este reporte la señora Cecilia Beltrán de Ávila cotizó del 1º de junio al 31 de julio de 1997, estuvo vinculada al Hospital Santa Catalina y cotizó al ISS.

³⁰«Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público.».

Los 20 años de servicio en el sector público los acreditó en el 2002 y adquirió el estatus pensional al cumplir el requisito de edad, 55 años, el 19 de mayo de 2009, esto es, antes del 31 de diciembre de 2014, término máximo fijado por el Acto Legislativo 01 de 2005 para mantener dicho régimen de transición.

En esa línea, conforme lo ha señalado esta Sala,³¹ en el presente caso se debe aplicar la regla general de competencia, según la cual la entidad que debe resolver de fondo la solicitud de reconocimiento de los derechos pensionales es aquella a la cual se encuentra afiliado el peticionario al momento de causar el derecho.

De otra parte, vale la pena recordar que de conformidad con el artículo 3° del Decreto 13 de 2001, el «formato de certificado de información laboral» es el único documento válido para reportar la información laboral con destino al reconocimiento pensional³². Además, la Circular Conjunta 13 del 18 de abril de 2007, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y el ahora Ministerio de Salud y Protección Social, validaron los formatos de información laboral y de salario y, determinaron su uso obligatorio por parte de las entidades públicas³³.

Así, una vez verificados los respectivos certificados de información laboral («Formatos 1») expedidos por las E.S.E. Hospital Fray Luis de León y Hospital de Chibolo (Magdalena), se advierte que la señora Beltrán de Ávila adquirió su estatus pensional el 19 de mayo de 2009 (55 años), momento para el cual se encontraba vinculada a Cajanal.

Ahora bien, como corresponde a la UGPP el reconocimiento de las pensiones de aquellas personas que adquirieron el derecho a su pensión antes del 12 de junio de 2009, estando afiliadas a Cajanal, es dable concluir que la UGPP es la entidad competente para conocer de la solicitud realizada por la señora Beltrán de Ávila.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), para resolver de fondo la solicitud de reconocimiento pensional elevada por la señora Cecilia Arelis Beltrán de Ávila.

³¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de febrero de 2017. Rad n.º 11001-03-06-000-2016-00225-00.

³² «Artículo 3°. Certificado de información laboral. Las certificaciones de tiempo laborado o cotizado con destino a la emisión de bonos pensionales o para el reconocimiento de pensiones que se expidan a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, deberán elaborarse en los formatos de Certificado de Información Laboral, que serán adoptados conjuntamente por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social, como únicos válidos para tales efectos.»

³³ «[...] Los suscritos Ministros de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, de acuerdo con lo señalado en el artículo 3° del Decreto 13 del 9 de enero de 2001, adoptamos de manera conjunta los tres (3) formatos de certificación de información laboral y de salario (anexos), válidos para la emisión de bonos pensionales y/o para el reconocimiento de pensiones, les cuales fueron debidamente revisados por funcionarios de los dos Ministerios.

Estos formatos serán de utilización obligatoria por parte de todas las entidades públicas que deban certificar tiempo y/o salario para bonos pensionales o pensiones. [...]».

SEGUNDO: REMITIR 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.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y a la señora Cecilia Arelis Beltrán de Ávila.

CUARTO: ADVERTIR que los términos legales a los 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.

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala