

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/ ISS – Supresión y liquidación.
Reiteración / COLPENSIONES – Administradora general del régimen de prima media con prestación definida

El artículo 52 de la Ley 100 de 1993 estableció que el ISS sería el administrador general del régimen pensional de prima media con prestación definida y que las cajas, fondos o entidades de previsión públicas o privadas, solo cumplirían dicha función únicamente respecto de sus afiliados mientras dichas entidades subsistieran. (...) La regla anterior se reiteró en el Decreto 692 de 1994, que en su artículo 34 señaló que el régimen de solidaridad de prima media con prestación definida sería administrado por el Instituto de Seguros Sociales, así como por las cajas, fondos o entidades de previsión social existentes al 31 de marzo de 1994, mientras subsistieran, pero estas últimas solo en relación con las personas que a 31 de marzo de 1994 fueren sus afiliados, no pudiendo, en consecuencia, recibir nuevos cotizantes a partir de dicha fecha. (...) Conforme a lo anterior, las cajas y fondos de previsión solo quedaron con la competencia para pensionar a los afiliados que al 1 de abril de 1994 tenían más de 15 años de servicio al Estado o más de 35 o 40 años de edad, según se tratara de mujeres o de hombres, respectivamente, siempre y cuando no fueran objeto de liquidación. Por ello, como lo señala el numeral ii) del inciso 2 del literal a) del artículo 6° del Decreto 813 de 1994, el ISS adquirió la competencia para pensionar a los afiliados de las cajas y fondos de previsión respecto de las cuales se ordenara su liquidación, evento en el cual surge el derecho a obtener un bono pensional en los términos en que se haya fijado por el Gobierno Nacional. (...) El 28 de septiembre de 2012, mediante el Decreto 2013, se ordenó la supresión del ISS y su liquidación. Así las cosas, la administración del régimen pensional de prima media con prestación definida que había sido asignada al ISS en la Ley 100, le fue atribuida a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, que inició su operación a partir del 28 de septiembre de 2012, fecha de entrada en vigencia del Decreto 2011 de 2012

FUENTE FORMAL: LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 52 / DECRETO 692 DE 1994 – ARTÍCULO 34 / DECRETO 813 DE 1994 – ARTÍCULO 6 / DECRETO 2013 DE 2012 / DECRETO 2011 DE 2012

RÉGIMEN DE TRANSICIÓN – Requisitos. Pérdida del régimen de transición

Las personas para ser beneficiarias del régimen de transición: "ARTICULO 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." Para reglamentar el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se expidió inicialmente el Decreto 813 de 1994, el cual, en su artículo 6°, al referirse a la transición de las normas pensionales de los servidores públicos, estableció algunas reglas para determinar las competencias para la decisión de las solicitudes de reconocimiento de pensiones en estos casos: "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 o más años continuos o discontinuos de servicio al Estado, cualquiera sea su edad, o cuenta 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." Es importante señalar que el Acto Legislativo 01 de 2005, "por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política", en su parágrafo 4º transitorio limitó la aplicación del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993. (...) De conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005, la persona tiene derecho a pensionarse con los beneficios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, si al 31 de julio de 2010 contaran con 750 semanas cotizadas y cumplieran con los requisitos de tiempo y edad al 31 de diciembre de 2014. En este orden de ideas, si bien para el 31 de julio de 2010 la señora Ávila Barros contaba con las 750 semanas exigidas por el Acto Legislativo 01 de 2005, también lo es que para el 31 de diciembre de 2014 no había causado el derecho como quiera que el requisito de edad lo cumplió el 4 de febrero de 2015. En consecuencia, la señora Luz Marina Ávila Barros perdió los beneficios del Régimen de Transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y por ende la posibilidad de pensionarse bajo los supuestos de la Ley 33 de 1985. En este caso, la entidad sobre la cual recae la cláusula general de competencia es Colpensiones, de conformidad con la Ley 100 de 1993 y el numeral 1 del artículo 3 del Decreto 2011 de 2012

FUENTE FORMAL: LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 36 / DECRETO 813 DE 1994 – ARTÍCULO 6 / LEY 33 DE 1985 / DECRETO 2011 DE 2012 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

Bogotá D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00136-00(C)

Actor: LUZ MARINA ÁVILA BARROS

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 artículo 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

ANTECEDENTES

1. La señora Luz Marina Ávila Barros, identificada con cédula de ciudadanía No 22.634.340 de Sabanalarga, Atlántico, nació el 4 de febrero de 1960 y actualmente cuenta con 57 años de edad. (fl. 36)

2. La señora Ávila Barros, a lo largo de su vida profesional, prestó sus servicios en el sector salud del Atlántico, en tres periodos de tiempo: (i) desde el 15 de agosto de 1980 al 31 de diciembre de 1995 en la entidad denominada Servicios de Salud del Atlántico como auxiliar de enfermería, periodo durante el cual cotizó a Cajanal EICE; (ii) desde el 1 de enero de 1995 al 18 de octubre de 2004 en el Hospital de Barranquilla, lapso de tiempo en el que cotizó, igualmente a Cajanal EICE; y por último, (iii) desde el 19 de octubre de 2004 al 23 de septiembre de 2009 en la ESE RED HOSPITAL, tiempo en el que también cotizó a Cajanal EICE. (fls. 13 a 27)

3. El 16 de abril de 2011, la señora Luz Marina Ávila Barros presentó por primera vez ante Cajanal EICE, la solicitud de reconocimiento de su pensión de vejez. Sin embargo, la UGPP mediante Resolución No RDP005395 del 7 de febrero de 2013 negó el reconocimiento de la prestación reclamada por no haber aportado los documentos necesarios para proceder al estudio de la respectiva solicitud. (fls. 5 y 6)

4. Interpuestos los recursos de la vía gubernativa por parte de la señora Ávila Barros, la UGPP mediante Resoluciones No. RDP015515 y RDP018975 del 8 y 25 de abril de 2013, resolvió el recurso de reposición y apelación respectivamente, y confirmó íntegramente el acto administrativo recurrido, en el sentido de no proceder al estudio de la solicitud por falta de documentación. (fls 8 y 9)

5. Teniendo en cuenta lo resuelto por la UGPP en los actos administrativos mencionados, la señora Luz Marina Ávila Barros radicó una nueva solicitud de reconocimiento de su pensión, con todos los soportes documentales requeridos. (fl. 2)

6. La UGPP, mediante auto No. ADP 01240905 del 5 de septiembre de 2013 declaró su falta de competencia para proceder al estudio de la petición de la señora Ávila Barros puesto que adquirió el estatus pensional con posterioridad al 30 de junio de 2009, esto es el 4 de febrero de 2017.

En ese sentido, señaló que "las solicitudes pensionales radicadas a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP, cuyo petionario adquiera el estatus jurídico pensional a partir del 1 de julio de 2009, y continúe activa en el servicio con posterioridad al 30 de junio de 2009, serán remitidas para su competencia y demás fines pertinentes al Instituto de Seguro Social –ISS hoy Colpensiones." (fl. 9)

Como consecuencia de lo anterior, el 25 de octubre de 2013 la UGPP remitió por competencia a Colpensiones los documentos pensionales de la señora Luz Marina Ávila Barros. (fl. 2)

7. En virtud de la negativa de la UGPP para estudiar la solicitud pensional de la señora Luz Marina Ávila Barros y el silencio de Colpensiones frente a la remisión que hiciera la UGPP, el 9 de junio de 2017 la señora Ávila Barros radicó una nueva petición de reconocimiento de su pensión de vejez ante Colpensiones. (fl. 3)

8. Mediante oficio No BZ2017-6025569-1530430 del 9 de junio de 2017, Colpensiones respondió la solicitud indicando que el trámite no era viable por no haber superado las validaciones SABASS y ASOFONDOS. Adicionalmente, sostuvo que "[N]o es procedente dar trámite a su solicitud, por cuanto la información consultada indica que no se encuentra afiliación a Colpensiones, y no es procedente estudiar el reconocimiento de la prestación solicitada." (fl. 12)

9. Frente a lo anterior, la señora Luz Marina Ávila Barros a través de apoderada, planteó ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el conflicto negativo de competencias administrativas para que se determine la autoridad competente para el reconocimiento de su pensión:

"1. Con fundamento en los hechos antes relatados, respetuosamente solicito a ustedes dirimir el conflicto negativo de competencias suscitado ente la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES Y LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP.**

2. Solicito respetuosamente a la honorable magistratura, ordenar a la entidad que resulte competente para resolver la petición de pensión, que sea resuelta en el menor tiempo posible, toda vez que han transcurrido más de 5 años que mi representada viene requiriendo el reconocimiento de su pensión." (fls. 3 y 4)

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 Sala 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 (fl. 38).

Consta que se informó sobre el presente conflicto a Colpensiones, a la UGPP, a la señora Luz Marina Ávila Barros y a su apoderada, doctora Armida de Jesús Calderín Morales. (fls. 39 y 40).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Según informe de la Secretaría de la Sala de Consulta y Servicio Civil, allegaron alegatos, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP y Colpensiones, los cuales se exponen a continuación:

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP.

El Subdirector de Defensa Judicial Pensional de la UGPP, reiteró el pronunciamiento realizado en el auto No. ADP 01240905 del 5 de septiembre de 2013, en el sentido de negar la competencia para proceder al estudio de la solicitud elevada por la señora Luz Marina Ávila Barros, como quiera que la peticionaria cumplió el requisito de edad y el estatus pensional el 4 de febrero de 2017, con posterioridad al 30 de junio de 2009, fecha para la cual estaba afiliada a Colpensiones.

En sustento de lo anterior, sostuvo que:

"(...) se desprende de los tiempos de servicio que obran en el expediente, que la señora

ÁVILA BARROS estuvo afiliada a CAJANAL EICE hasta el 23 de septiembre de 2009; aunque este hecho adolece de certeza, toda vez que la extinta Caja de Previsión Social, trasladó sus afiliados activos al ISS, en virtud del artículo 4° del Decreto 2196 de 2009, dentro del mes siguiente a la expedición del mismo, es decir, entre el 12 de junio de 2009 al 11 de julio de 2009. De manera que Cajanal EICE, por expresa prohibición legal, no podía continuar percibiendo aportes a pensión después del 11 de julio de 2009, así como tampoco la señora LUZ MARINA, podía continuar afiliada a la Caja Nacional de Previsión Social después de esta última fecha y toda actuación contraria a lo normado, se entiende que comporta irregularidad.

Súmese a lo anterior, que la Unidad no fue participe del proceso del traslado masivo de afiliados de que trata el artículo 4° del Decreto 2196 de 2009, toda vez que este fue un asunto asumido exclusivamente por el liquidador de CAJANAL EICE, de cuyas actuaciones daba cuenta al Ministerio de Salud y Protección Social, hasta el último momento, con la presentación Informe Final de Liquidación al Ministerio de Salud y Protección Social (que no fue objetado), de acuerdo a lo previsto en el considerando de la Resolución 4911 del 11 de junio de 2013 –por la que se declaró terminado el proceso liquidatorio de CAJANAL EICE en Liquidación.

Hecha la anterior aclaración, se concluye que si la señora LUZ MARINA ÁVILA BARROS cumplió el requisito de edad el día 04 de febrero de 2017 (con posterioridad (sic) 30 de junio de 2009) y con ello es estatus de pensionada (sic) –toda vez que el requisito de tiempo de servicio ya lo había superado-, estando afiliada al Instituto de Seguro Social, ahora Colpensiones, resulta entonces que el reconocimiento de la prestación le corresponde a esta última administradora." (fl. 44)

Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones

El Jefe de la Oficina Asesora de Asuntos Legales (A), le solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, declararse inhibida para resolver el conflicto administrativo suscitado entre la UGPP y Colpensiones, pues a su juicio en el caso analizado no se cumplen los requisitos para proceder a ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 del CPACA.

En efecto, según Colpensiones, "[U]n conflicto de competencias nace por la negativa que se configura entre dos entidades u organismos públicos que manifiesten de manera expresa, su falta de competencia para el ejercicio de determinada función administrativa; para el caso que nos ocupa, la UGPP no negó el reconocimiento de la prestación pensional de la señora LUZ MARINA ÁVILA BARROS bajo el argumento de falta de competencia, sino por la falta de documentación, tan así es, que la misma fue mencionada por la mentada entidad." (fl. 51)

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

a. Competencia de Sala

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, asigna a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la siguiente función:

"... 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."

Asimismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita estatuye:

"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... En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado."

Como se evidencia en los antecedentes, el conflicto de competencias se ha planteado entre dos autoridades del orden Nacional, Colpensiones y la UGPP, pues si bien la UGPP en un principio negó

El asunto discutido es de naturaleza administrativa, es particular y concreto porque se refiere a la solicitud de reconocimiento de la pensión de la señora Luz Marina Ávila Barros.

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

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.

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

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 eventuales alusiones que se haga a aspectos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

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

3. Problema jurídico

En el presente asunto, la señora Luz Marina Ávila Barros solicita a la Sala dirimir el conflicto de competencias administrativas suscitado entre Colpensiones y la UGPP, en torno a la solicitud de reconocimiento de su pensión, teniendo en cuenta su trayectoria laboral, periodos cotizados y edad alcanzada para ello.

En un principio, acudió a Cajanal EICE, hoy liquidada, con el fin de que fuera esta entidad quien procediera a realizar el estudio sobre el reconocimiento de su pensión y, aunque inicialmente rechazó la petición por falta de documentación, posteriormente declaró su falta de competencia para tramitarla. Lo anterior, en razón a que la señora Ávila Barros adquirió su estatus pensional el 4 de febrero de 2017, con posterioridad al 30 de junio de 2009, por lo que Colpensiones es la entidad competente para ello.

Por su parte, Colpensiones negó el requerimiento presentado por la señora Luz Marina Ávila Barros pues la base de datos no arrojaba afiliación alguna de la peticionaria. Asimismo, le solicitó a la Sala declararse inhibida para conocer el presente asunto, al considerar que no se configuraban los supuestos de un conflicto negativo de competencias administrativas, de conformidad con el artículo 39 del CPACA, en tanto la UGPP en ningún momento había negado la competencia sino que había rechazado la solicitud por falta de documentación.

De lo expuesto, la Sala debe decidir cuál es la entidad que debe atender la solicitud pensional de la señora Luz Marina Ávila Barros. Para ello, considera pertinente reiterar los pronunciamientos sobre: (i) el Instituto de Seguros Sociales ISS hoy Colpensiones y las cajas, fondos o entidades de previsión social como administradores del régimen de prima media con prestación definida; (ii) las competencias atribuidas a Colpensiones; (iii) el régimen de transición en materia de pensiones, y por último (iv) analizar el caso concreto.

4. Análisis del conflicto planteado

4.1. El Instituto de Seguros Sociales ISS hoy Colpensiones y las cajas, fondos o entidades de previsión social como administradores del régimen de prima media con prestación definida

El artículo 52 de la Ley 100 de 1993 estableció que el ISS sería el administrador general del régimen pensional de prima media con prestación definida y que las cajas, fondos o entidades de previsión públicas o privadas, solo cumplirían dicha función únicamente respecto de sus afiliados mientras dichas entidades subsistieran:

"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 aquellos se acojan a cualesquiera de los regímenes pensionales previstos en esta Ley. (Se resalta)

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".

La regla anterior se reiteró en el Decreto 692 de 1994, que en su artículo 34 señaló que el régimen de solidaridad de prima media con prestación definida sería administrado por el Instituto de Seguros Sociales, así como por las cajas, fondos o entidades de previsión social existentes al 31 de marzo de 1994, mientras subsistieran, pero estas últimas solo en relación con las personas que a 31 de marzo de 1994 fueren sus afiliados, no pudiendo, en consecuencia, recibir nuevos cotizantes a partir de dicha fecha:

"Artículo 34. Entidades administradoras del régimen de prima media. El régimen solidario de prima media con prestación definida será administrado por el Instituto de Seguros Sociales, así como por las cajas, fondos o entidades de previsión social existentes al 31 de marzo de 1994, mientras subsistan. En todo caso, las entidades diferentes del ISS, sólo podrán administrar el régimen respecto de las personas que a 31 de marzo de 1994 fueren sus afiliados, no pudiendo en consecuencia recibir nuevos afiliados a partir de dicha fecha.

Las cajas o entidades que administren pensiones del nivel departamental, municipal o distrital, podrán continuar afiliando trabajadores de estos niveles territoriales del sector público, hasta el momento que señale el respectivo alcalde o gobernador, sin que exceda del 30 de junio de 1995, fecha a partir de la cual, se regirán por lo dispuesto en el inciso 1° de este artículo".

Conforme a lo anterior, las cajas y fondos de previsión solo quedaron con la competencia para pensionar a los afiliados que al 1 de abril de 1994 tenían más de 15 años de servicio al Estado o más de 35 o 40 años de edad, según se tratara de mujeres o de hombres, respectivamente, siempre y cuando no fueran objeto de liquidación.

Por ello, como lo señala el numeral ii) del inciso 2° del literal a) del artículo 6° del Decreto 813 de 1994, el ISS adquirió la competencia para pensionar a los afiliados de las cajas y fondos de previsión respecto de las cuales se ordenara su liquidación, evento en el cual surge el derecho a obtener un bono pensional en los términos en que se haya fijado por el Gobierno Nacional.

Nótese que esta responsabilidad que se le entregó al ISS (reconocer las pensiones de afiliados a cajas o fondos liquidados) no quedó atada a periodos previos de cotización o al traslado de aportes, sino que quedó establecida de manera directa como parte de la transformación legal del

sistema que buscaba un solo administrador del régimen de prima media y la lenta extinción de otro tipo de fondos públicos que habían venido cumpliendo esa labor. Lo anterior claro está, sin perjuicio de la posibilidad del ISS, hoy Colpensiones, de exigir la expedición del correspondiente bono pensional para financiar el pago de las pensiones que pasaran a estar a su cargo.[1]

El artículo 155 de la Ley 1151 de 2007[2] creó la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, como "administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional".

El Gobierno nacional, mediante el Decreto 2011 de 2012[3], reglamentó la entrada en operación de Colpensiones, de la siguiente manera:

"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."

"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.

El 28 de septiembre de 2012, mediante el Decreto 2013,[4] se ordenó la supresión del ISS y su liquidación.

Así las cosas, la administración del régimen pensional de prima media con prestación definida que había sido asignada al ISS en la Ley 100, le fue atribuida a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, que inició su operación a partir del 28 de septiembre de 2012, fecha de entrada en vigencia del Decreto 2011 de 2012[5].

4.2. Las competencias atribuidas a Colpensiones

Como se mencionó anteriormente, el artículo 52 de la Ley 100 de 1993 contempló que el ISS sería el único administrador del régimen de prima medida con prestación definida.

Posteriormente, en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, se le dio la orden al Gobierno Nacional para proceder a su liquidación. El ISS fue suprimido con el Decreto 2013 de 2011[6].

El artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 también creó la administradora del régimen de prima media llamada a sustituir al ISS:

"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.

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.

En el 2012, se expidió el Decreto 2011[7], conforme al cual Colpensiones entró a operar el 28 de septiembre de 2012, fecha de entrada en vigencia del mismo Decreto 2011 (artículo 1°), y entre las operaciones a su cargo, para lo de interés en la presente decisión, señaló:

"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".

Es criterio reiterado de la Sala[8] que la operación descrita en el artículo 3°, numeral 1, del Decreto 2011 de 2012[9], es la regla general de competencia para el reconocimiento de las pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que fueron de competencia del ISS y que responden al objeto para el cual fue creada Colpensiones.

4.3. 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:

"ARTICULO 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).

Para reglamentar el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se expidió inicialmente el Decreto 813 de 1994, el cual, en su artículo 6º, al referirse a la transición de las normas pensionales de los servidores públicos, estableció algunas reglas para determinar las competencias para la decisión de las solicitudes de reconocimiento de pensiones en estos casos:

"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 o más años continuos o discontinuos de servicio al Estado, cualquiera sea su edad, o cuenta 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." (Resalta la Sala).

Es importante señalar que el Acto Legislativo 01 de 2005, "por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política", en su parágrafo 4º transitorio limitó 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." (Subrayas de la Sala).

La importancia de analizar el régimen de transición y determinar si resulta aplicable a cierta

persona, radica en que quienes resulten beneficiados con el mismo adquieren el estatus pensional cuando cumplen con las exigencias establecidas en las normas anteriores a la Ley 100 de 1993, esto es, las Leyes 33 de 1985 o 71 de 1988, según el caso.

5. Caso concreto

Conforme a los Certificados de Información Laboral, la señora Luz Marina Ávila Barros presenta la siguiente historia laboral[10]:

De acuerdo con la trayectoria laboral aportada al proceso, la Sala encuentra que:

1) En principio, la señora Luz Marina Ávila Barros sería beneficiaria del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 porque, para el 1° de abril de 1994 contaba con 35 años de edad. En este sentido, le sería aplicable la Ley 33 de 1985, según la cual quienes tuviesen 55 años de edad y 20 o más años de servicio, tendrían el derecho al reconocimiento de su pensión.

2) De conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005, la persona tiene derecho a pensionarse con los beneficios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, si al 31 de julio de 2010 contaran con 750 semanas cotizadas y cumplieran con los requisitos de tiempo y edad al 31 de diciembre de 2014.

En este orden de ideas, si bien para el 31 de julio de 2010 la señora Ávila Barros contaba con las 750 semanas[11] exigidas por el Acto Legislativo 01 de 2005, también lo es que para el 31 de diciembre de 2014 no había causado el derecho como quiera que el requisito de edad lo cumplió el 4 de febrero de 2015.

En consecuencia, la señora Luz Marina Ávila Barros perdió los beneficios del Régimen de Transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y por ende la posibilidad de pensionarse bajo los supuestos de la Ley 33 de 1985.

3) En este caso, la entidad sobre la cual recae la cláusula general de competencia es Colpensiones, de conformidad con la Ley 100 de 1993 y el numeral 1° del artículo 3° del Decreto 2011 de 2012,

Por las razones expuestas, la Sala concluye que Colpensiones es la entidad competente para estudiar y resolver de fondo la solicitud presentada por la señora Luz Marina Ávila Barros.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a Colpensiones para resolver de fondo la solicitud de pensión de la señora Luz Marina Ávila Barros.

SEGUNDO: ENVIAR el expediente de la referencia a Colpensiones.

TERCERO: RECONOCER como apoderada de la señora Luz Marina Ávila Barros a la doctora Armida de Jesús Calderín Morales, en los términos y para efectos del poder a ella conferido.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión a Colpensiones, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, a la

señora Luz Marina Ávila Barros y a la doctora Armida de Jesús Calderín Morales.

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

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Presidente de la Sala Consejero de Estado

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Consejero de Estado

Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO

Secretaria de la Sala

[1] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad. 11001-03-06-000-2016-00103-00(C) del 15 de Noviembre de 2016.

[2] Ley 1151 de 2007 (24 de julio), "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010."

[3] 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".

[4] Decreto 2013 de 2012 (septiembre 28) "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." Diario Oficial 48567 de septiembre 28 de 2012.

[5] Decreto 2011 de 2012, artículo 9°. "Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias." Fue publicado en el Diario Oficial 48567 de septiembre 28 de 2012.

[6] Decreto 2013 de 2012 (septiembre 28) "Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales ISS, se ordena su liquidación, y se dictan otras disposiciones."

[7] 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."

[8]

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto con radicación No. 11001030600020170004700 del 11 de julio de 2017.

[9]

Decreto 2011/12, 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 2011 fue publicado en el Diario Oficial 48567 de septiembre 28 de 2012.

[10] A folios 13 a 26.

[11] Lo anterior, con base en la información que reposa en los Certificados de Información Laboral que reposan en el expediente a folios 13 a 26.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de agosto de 2019

