

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Administradora Colombiana de Pensiones, y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP / UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL UGPP - Distribución de competencias frente a la Caja Nacional de Previsión Social / CAJANAL - Distribución de competencias frente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional / COLPENSIONES – Liquidación del ISS / PENSIONES - Régimen jurídico aplicable. Reglas de competencia para la decisión y reconocimiento de solicitudes pensionales

La Sala no comparte la razón aducida por el Instituto de Seguros Sociales para declarar su incompetencia para decidir una solicitud de reconocimiento pensional, sustentada en la ausencia de cotizaciones a dicha entidad por parte del interesado, en calidad de servidor público, ya que esta posición resulta contraria a lo señalado en el inciso 4° del artículo 17 de la ley 549 de 1999, y en el artículo 2° del decreto 2527 de 2000, según los cuales “... todos los tiempos laborados o cotizados en el sector público y los cotizados al ISS serán utilizados para financiar la pensión...”. Así las cosas, y como la norma no hizo ninguna distinción, para efectos de determinar la competencia de la entidad llamada a resolver una solicitud de reconocimiento pensional, lo relevante no es la calidad bajo la cual se efectuaron las cotizaciones al sistema general de pensiones, sino el hecho de haberse presentado una afiliación al ISS, como ocurrió en este caso. Sobre este aspecto, valga resaltar, que de conformidad con lo señalado por el artículo 3° del decreto 2527 de 2000, “...los servidores públicos que a la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones se encontraban afiliados a las cajas, fondos o entidades de seguridad social de que trata el inciso segundo del artículo 52 de la Ley 100 de 1993 y se desvinculen de la entidad pública a través de la cual estaban afiliados a dichas Cajas, Fondos o entidades, para continuar cotizando al Sistema General de Pensiones deberán afiliarse al Instituto de los Seguros Sociales o a una Administradora de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual, salvo que su vinculación a la otra entidad se produzca sin solución de continuidad, esto en los términos del artículo 60 del Decreto-ley 1042 de 1978...”; presupuesto que se cumplió en el caso examinado. En consecuencia, considerando que el señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga, se trasladó voluntariamente de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE, al Instituto de Seguros Sociales (hoy COLPENSIONES), corresponde a ésta última resolver de fondo la solicitud de reconocimiento pensional que dio lugar al conflicto de competencias que se examina.

FUENTE FORMAL: DECRETO 813 DE 1994 – ARTICULO 6 / DECRETO 2527 DE 2000 – ARTICULO 1 / DECRETO 2196 DE 2009 – ARTICULO 3 / DECRETO 2196 DE 2009 – ARTICULO 1 / DECRETO 2196 DE 2009 – ARTICULO 4 / LEY 100 DE 1993 – ARTICULO 36 / LEY 6 DE 1945 / LEY 490 DE 1998 / LEY 1151 DE 2007 – ARTICULO 156 / DECRETO 196 DE 2008 / DECRETO 4269 DE 2011 / DECRETO 5021 DE 2009 / DECRETO 0575 DE 2013 / DECRETO 0877 DE 2013 / DECRETO 2011 DE 2012 – ARTICULO 3 / DECRETO 2012 DE 2012 / DECRETO 2013 DE 2012

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA (E)

Bogotá, D. C., once (11) de julio de dos mil trece (2013)

Radicación número: 11001-03-06-000-2013- 00378-00

Actor: COLPENSIONES

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL

Referencia: CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS SUSCITADO ENTRE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES (ANTES INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES) Y LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL –UGPP. SOLICITANTE: JULIO ERNESTO TANGARIFE SALDARRIAGA.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el 112 numeral 12, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011, pasa a resolver el conflicto negativo de competencias de la referencia, suscitado entre la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES (antes Instituto de Seguros Sociales) y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, por solicitud del señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga.

ANTECEDENTES

El señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga, en calidad de servidor público, vinculado a la Rama Judicial cotizó para pensiones a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, durante el período comprendido entre el 1º de marzo de 1976 y el 31 de marzo de 1997.

Con posterioridad a la fecha de su retiro de la rama Judicial no realizó cotizaciones como servidor público a ninguna entidad pública o privada que administre fondos de pensiones.

El 1º de diciembre de 2003 se afilió al Instituto de Seguros Sociales, en calidad de trabajador independiente, efectuando cotizaciones hasta el 1º de enero de 2004.

El 17 de agosto de 2011, radicó ante el Instituto de Seguros Sociales, solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez; entidad que mediante resolución 1727 de 26 de enero de 2012, declaró su incompetencia para pronunciarse de fondo sobre la solicitud de pensión formulada, argumentando que no se había afiliado ni trasladado como servidor público, sea voluntariamente o con ocasión de la liquidación de Cajanal.

El 2 de marzo de 2012, presentó solicitud de reconocimiento pensional a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, como entidad encargada de liquidar las prestaciones y obligaciones de Cajanal; sin embargo, el 1º de noviembre de 2012, dicha entidad mediante Auto 2994 también se declaró incompetente para conocer y decidir de fondo su petición, y ordenó la remisión de la solicitud al Instituto de Seguros Sociales. Interpuso recurso de reposición contra esta decisión, pero el mismo

le fue negado, por tratarse de un auto no susceptible de recurso alguno.

Pese a que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, contaba con la información necesaria para generar el conflicto negativo de competencias, no lo hizo.

Sólo hasta el 12 de marzo de 2013, la documentación fue trasladada a COLPENSIONES, entidad que no ha emitido ningún pronunciamiento a la fecha.

Con base en los hechos narrados, solicita a la Sala de Consulta y servicio Civil del Consejo de Estado, que dirima el conflicto negativo de competencias generado y no planteado entre el Instituto de seguros Sociales (hoy Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES), y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP.

ACTUACIÓN PROCESAL

El conflicto de la referencia permaneció fijado mediante edicto en la Secretaría de esta Corporación por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la ley 1437 de 2011.

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 de 2011.

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Dentro de la actuación las partes presentaron los argumentos que se exponen a continuación:

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

Solicitó resolver el conflicto de competencias planteado, declarando que COLPENSIONES (dada la liquidación del Instituto de seguros Sociales), es la entidad competente para resolver la solicitud de reconocimiento pensional presentada por el señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga, de conformidad con las reglas de competencias desarrolladas por los decretos 813 de 1994 y 2196 de 2009, en atención a las condiciones que deben existir en cabeza del peticionario, para determinar cuál es la entidad llamada a resolver sobre sus derechos pensionales.

De conformidad con las reglas establecidas por el artículo 6 del decreto 813 de 1994, el artículo 1° del decreto 2527 de 2000 y los artículos 3 y 4 del decreto 2196 de 2009, la UGPP es competente para decidir sobre una solicitud pensional, en los siguientes eventos:

(i) cuando el afiliado cumple el estatus jurídico de pensionado antes del 1° de julio de 2009, fecha en que se efectuó el traslado de que trata el artículo 4° del decreto 2196 de 2009;

(ii) Cuando el afiliado cumplió los 20 años de servicio cotizado a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, sin tener la edad, antes del 1° de julio de 2009 y si se retiró de Cajanal a la espera de la edad y sin haberse afiliado ni al ISS ni al régimen de ahorro individual;

(iii) cuando el afiliado cotizante cumple los 20 años de servicios con la Caja Nacional de Previsión Social al 1° de abril de 1994, pero no cumple para esa fecha con el requisito de edad y

éste último requisito lo cumple antes del 1° de julio de 2009, sin importar que se haya afiliado al ISS en cualquier momento; y

(iv) cuando el afiliado cumple en su totalidad con el estatus jurídico de pensionado, antes del 1° de abril de 1994 en la Caja Nacional de Previsión Social, así se haya trasladado con posterioridad al ISS.

Y con base en la misma normativa, COLPENSIONES es competente para resolver la solicitud de reconocimiento pensional, cuando:

(i) El afiliado tiene 20 años de servicios cotizados con la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, pero cumple el requisito de la edad con posterioridad al 30 de junio de 2009 cotizando al ISS.

(ii) El afiliado cumple el tiempo de servicios con la caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, pero no tiene la edad estando afiliado a dicha entidad, y se trasladó al ISS antes del 30 de junio de 2009, es decir, antes del traslado masivo al ISS producto de la liquidación de Cajanal.

(iii) El cotizante cumple con 20 años de servicios cotizados a Cajanal, pero a la entrada en vigencia del sistema general de pensiones (1° de abril de 1994) no tenía la edad, y cumple la edad y adquiere el estatus jurídico de pensionado después del 30 de junio de 2009.

(iv) El causante cumple 20 años de servicios cotizados a Cajanal, sin cumplir el requisito de edad antes del 1° de abril de 1994, y se retira de Cajanal antes del 1° de julio de 2009, por traslado voluntario al ISS, cumpliendo la edad estando afiliado al ISS, es decir, luego del 30 de junio de 2009, y

(v) Cuando el servidor público, en cualquier momento, se traslade voluntariamente al ISS y cumpla el estatus jurídico de pensionado cotizando con dicha entidad.

Explica que en el caso concreto, el señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga cumplió el estatus jurídico de pensionado con posterioridad al 1° de julio de 2009, y cotizó al ISS en virtud de afiliación voluntaria realizada el 1° de diciembre de 2003; y que si bien para el 30 de junio de 2009 (fecha de liquidación de Cajanal) ya contaba con 20 años de servicios, el estatus jurídico de pensionado lo adquirió con posterioridad a dicha fecha, encontrándose activo y efectuando cotizaciones al ISS.

Considerando que el solicitante cumplió su estatus jurídico el 16 de julio de 2011, fecha posterior al traslado masivo de afiliados al ISS (1° de julio de 2009), se debe aplicar la regla de competencia desarrollada por el artículo 4° del decreto 2196 de 2009, y en tal medida, corresponde a Colpensiones resolver sobre el reconocimiento de la prestación solicitada.

Argumentos de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.

Explica que son tres los decretos que establecen las normas que regulan la competencia frente al reconocimiento de prestaciones económicas entre las cajas de previsión, los fondos, las entidades públicas que tenían dicha competencia y la administradora del régimen de prima media con prestación definida, a saber: el decreto 813 de 1994, el decreto 2527 de 2000 y el decreto 2196 de 2009.

De acuerdo con el decreto 813 de 1994, reglamentario del artículo 36 de la ley 100 de 1993, el

reconocimiento de la prestación económica por vejez o jubilación, está a cargo de la caja, fondo o entidad de previsión a la que se encuentre afiliado el ciudadano al momento de cumplir los requisitos establecidos en las normas del régimen anterior para el reconocimiento de la prestación. Así mismo, compete al ISS el reconocimiento de la prestación, en alguno de estos eventos: cuando el servidor público se haya trasladado voluntariamente al ISS; cuando se haya ordenado la liquidación de la caja, fondo o entidad a la cual se encontraba afiliado; cuando el servidor público no estuviere afiliado a alguna caja o fondo y al entrar en vigencia el sistema general de pensiones haya escogido el Seguro Social.

Posteriormente, mediante el decreto 2527 de 2000 se fijaron nuevamente las reglas de competencia entre las cajas, fondos y entidades territoriales que tienen a cargo el reconocimiento de pensiones y el seguro social, como administrador del régimen de prima media con prestación definida, asignándole la competencia para el reconocimiento y pago de pensiones a las cajas, fondos y entidades públicas que tienen a cargo el reconocimiento de pensiones respecto de sus propios afiliados, y al ISS, le encarga el trámite y pago de las solicitudes pensionales, de personas que no se encuentren inmersas dentro de los casos taxativamente mencionados en los numerales 1 y 3 del artículo 1º del citado decreto.

El decreto 2527 de 2000 establece dos clases de competencias para el reconocimiento de la pensión de jubilación o vejez, dependiendo de la situación en la que se encuentre el interesado, y de las fechas, así:

El reconocimiento de la pensión estará a cargo de la caja, fondo o entidad pública correspondiente, siempre que subsista, si al 1º de abril de 1994 o a la entrada en vigencia del sistema general de pensiones, el servidor público hubiere cumplido los requisitos para obtener el derecho a la pensión, tuviere cumplidos veinte años de servicio o contare con las cotizaciones requeridas por el fondo, caja o entidad para obtener la mencionada prestación. En este evento, la administradora de pensiones a la que estuvo afiliado el servidor público con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993, debe emitir el bono pensional, la cuota parte correspondiente, o efectuar la devolución de los aportes a favor de la entidad, caja o fondo que reconozca la prestación económica.

(ii) Si el empleado público, después de haber cotizado a determinada caja territorial o de haber prestado sus servicios a una entidad pública que tiene a cargo el reconocimiento de prestaciones económicas, se afilia a la administradora del régimen de prima media con prestación definida, y bajo dicha afiliación cumple con los requisitos para obtener la pensión, el otorgamiento de la prestación compete a la administradora de pensiones.

Finalmente, a través del decreto 2196 de 2009, se suprimió y ordenó la liquidación de la Cana Nacional de Previsión Social – Cajanal, y se estableció una regla de competencia entre dicha entidad y el Seguro Social (hoy liquidado), para el reconocimiento de las prestaciones sociales de los afiliados a Cajanal, que de acuerdo con el artículo 4º del decreto debían pasar a ser afiliados del ISS, así:

Le compete a Cajanal tramitar y reconoce las pensiones de los afiliados que con anterioridad al mes de julio de 2009, hubieren acreditado los requisitos de edad y tiempo de servicio para pensión de vejez o jubilación.

Administrar la nómina de pensionados hasta la asunción de funciones por parte de la UGPP.

El reconocimiento de las pensiones de vejes o jubilación de aquellos afiliados a Colpensiones que

hubieren reunidos requisitos de edad y tiempo con anterioridad a julio de 2009, fecha en la que se perfeccionó el traslado de afiliados de Cajanal al ISS, es de competencia de la UGPP, dependiendo de la fecha de radicación de la solicitud. Y si la causación del derecho a la pensión se presentó con posterioridad a julio de 2009, cuando el ciudadano se encontraba afiliado al ISS, el reconocimiento de la prestación radica en cabeza de Colpensiones, como administrador del régimen de prima media con prestación definida, sin importar el tiempo de cotización o de servicios prestados al sector público.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

El artículo 112 de la ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, relaciona, entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 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.”

Así mismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita también 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 el análisis de los antecedentes, el conflicto de competencias se ha planteado entre dos autoridades del orden nacional, la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES (antes Instituto de Seguros Sociales) y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, por solicitud del señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga, como interesado directo en el trámite pensional.

De otra parte, el asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un punto particular y concreto, consistente en determinar cuál es la autoridad competente para conocer de la solicitud de reconocimiento pensional presentada por el señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga.

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

2. Problema jurídico

Según lo planteado por el señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga, corresponde a la Sala definir cuál es la entidad competente para resolver de fondo la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez, presentada por el interesado.

De las normas invocadas por las autoridades vinculadas al presente conflicto (artículos 6° del

decreto 813 de 1994; 1° del 2527 de 2000, y 3° del decreto 2196 de 2009), se desprende que la competencia para resolver la solicitud de reconocimiento pensional, está sujeta no sólo a la verificación de la aplicación del régimen de transición previsto por el artículo 36 de la ley 100 de 1993, sino también al cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación económica por vejez (edad y semanas de cotización o tiempo de servicios), según el régimen pensional aplicable a cada caso.

De la información obrante en el expediente, se desprende que el señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga está cobijado por el régimen de transición previsto por el artículo 36 de la ley 100 de 1993, toda vez que para el 1° de abril de 1994 –fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones–, contaba con más de quince (15) años de servicio cotizados a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE.

En este punto, resulta pertinente anotar que no le es dable a la Sala determinar el momento en el cual el señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga reunió los requisitos de edad y semanas de cotización o tiempo de servicio para adquirir el derecho a la prestación económica por vejez, de acuerdo con el régimen pensional que le es aplicable. Por tanto, el análisis de la competencia para la decisión de fondo de la solicitud de reconocimiento pensional, se hará con base en el momento a partir del cual el solicitante considera que cumple con los requisitos para adquirir el derecho pensional.

Ahora bien, para resolver el conflicto de competencias administrativas planteado, resulta relevante explicar la razón por la cual el mismo se dirime entre la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES (en adelante Colpensiones) y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP (en adelante la UGPP), considerando que el mismo tuvo su origen en derechos de petición presentados por el señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga ante el Instituto de Seguros Sociales y la UGPP.

La liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL y la distribución de competencias a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP.

La Caja Nacional de Previsión Social fue creada por la ley 6ª de 194

, 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; dicha entidad fue transformada en empresa industrial y comercial del Estado mediante la ley 490 de 199

, 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, a través del Decreto 2196 de 12 de junio de 200

, el gobierno nacional ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión social CAJANAL EICE, en consideración al resultado arrojado por las evaluaciones de la gestión administrativa de la entidad, que evidenciaron que la entidad no logró superar sus problemas estructurales que afectaban la prestación eficaz y eficiente del servicio público de la seguridad social en pensiones, y que generaban contingencias fiscales para la Nación.

En lo referente a la administración de los asuntos pensionales a cargo de la entidad, en los artículos 3° y 4° del decreto 2196 de 2009, se dispuso lo siguiente:

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

(iii) La Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE en Liquidación "...deberá adelantar todas las acciones necesarias para el traslado de sus afiliados cotizantes, a más tardar dentro del mes siguiente a la vigencia del presente decreto, a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social – ISS..." (artículo 4°).

Mediante el artículo 156 de la ley 1151 de 2007, del Plan Nacional de Desarrollo, se 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, a la citada unidad administrativa se le atribuyó "...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...". Y se delegó al gobierno nacional la potestad de reglamentar sus funciones, lo cual hizo mediante el decreto 169 de 23 de enero de 200.

Por el decreto 4269 de 8 de noviembre de 2011, se distribuyeron unas competencias en materia de reconocimiento de derechos pensionales, estableciéndose en el artículo 1°—

—

—

—

—

—

— 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.

Por lo tanto, se tiene que la UGPP, actualmente es la encargada de resolver cualquier solicitud de reconocimiento pensional a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE en liquidación, siempre que se hubiere radicado la solicitud, con anterioridad al 8 de noviembre de 2011.

La estructura y organización de la UGPP fue establecida mediante el decreto 5021 de 28 de diciembre de 2009, y luego modificada por el decreto 0575 de 22 de marzo de 2013, señalándose en esta última norma, que la entidad tiene por objeto “...**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 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...**”.

Por último, es oportuno resaltar, que a través del decreto 0877 de 30 de abril de 2013, se prorrogó hasta el 11 de junio de 2013, el plazo dispuesto para la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE en liquidación, establecido en el artículo 1° del Decreto 2196 de 2009.

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

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

Con la expedición de los Decretos 2011, 2012 y 2013 de 28 de septiembre de 2012, el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, reglamentó la entrada en vigencia y funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES; suprimió el objeto social del Instituto de Seguros Sociales, y en relación con su estructura nacional, suprimió los cargos de Vicepresidencia de Pensiones y Gerencia Nacional de Atención al Pensionado y los correspondientes a estos cargos en cada una de sus seccionales; y por último, suprimió y declaró en estado de liquidación al Instituto de Seguros Sociales; todo ello, a partir del 28 de septiembre de 2012.

De este modo, en las citadas disposiciones se estableció el trámite a seguir, tratándose de solicitudes de pensión y el cumplimiento de los fallos de tutela proferidos en contra del Instituto de Seguros Sociales en liquidación, presentados con anterioridad a su vigencia.

En el artículo 3° del Decreto 2011 de 2012, se indicaron las funciones y operaciones de Colpensiones, de la siguiente manera:

“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.

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

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

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

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

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

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

Así las cosas y con base en lo expuesto, todas aquellas solicitudes de reconocimientos de derechos pensionales presentadas ante el ISS después del 28 de septiembre de 2012 –fecha de entrada en vigencia del decreto 2011 de 2012–, deben ser resueltas por Colpensiones.

3. Régimen jurídico aplicable. Reglas de competencia para la decisión y reconocimiento de solicitudes pensionales.

La ley 100 de 1993, en su artículo 52, estableció la competencia general del Instituto de los Seguros Sociales para el reconocimiento de las pensiones en el régimen solidario de prima media con prestación definida, y dejó esta competencia a las Cajas o fondos, únicamente, respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistan.

“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.”

Ahora bien, con el fin de reglamentar el artículo 36 de la ley 100 de 1993, que consagra el régimen de transición en material pensional, se expidió el decreto 813 de 1994, el cual, en su artículo 6º, al referirse a la transición de las pensiones de servidores públicos, estableció las reglas para determinar la competencias para la decisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, señalando:

“ARTÍCULO 6. TRANSICIÓN DE LAS PENSIONES DE VEJEZ O JUBILACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS. **Tratándose de servidores públicos afiliados a cajas, fondos o entidades de previsión social, para efectos de la aplicación del régimen de transición previsto en el artículo primero del presente Decreto, se seguirán las siguientes reglas.**

a) Cuando a 1 de abril de 1994 el servidor público hubiese prestado 15 más años continuos o discontinuos de servicio al Estado, cualquiera sea su edad, o 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.

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

Luego, mediante el Decreto 2527 de 2000, se reglamentaron los artículos 36 y 52 de la ley 100

de 1993, y se adicionaron las reglas de distribución de competencias para la decisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, en los siguientes términos:

“ARTICULO 1º-RECONOCIMIENTO A CARGO DE LAS CAJAS, FONDOS O ENTIDADES PÚBLICAS QUE RECONOZCAN O PAGUEN PENSIONES. Las cajas, fondos o entidades públicas que reconozcan o paguen pensiones, continuarán reconociéndolas o pagándolas mientras subsistan dichas entidades respecto de quienes tuvieron el carácter de afiliados a la entrada en vigencia del sistema general de pensiones, **exclusivamente** en los siguientes casos:

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

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

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

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

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

Posteriormente, con la expedición del decreto 2196 de 2009 “Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE, se ordena su liquidación, e designa un liquidador y se dictan otras disposiciones”, estableció una regla de competencia entre Cajanal EICE y el Instituto de Seguros Sociales, como pasa a verse:

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

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

Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, creada por la Ley 1151 de 2007.

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

“ARTÍCULO 4. DEL TRASLADO DE AFILIADOS. 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. Igualmente, deberá trasladar a dicha entidad los conocimientos sobre la forma de adelantar el proceso de sustanciación de los actos administrativos de reconocimiento de pensión de estos afiliados cotizantes, en la medida en que se trata de servidores públicos, para lo cual, estas entidades fijaran las condiciones en la que se realizará dicho traslado.” (Resaltos fuera del texto).

4. Análisis del conflicto planteado

Según la información que reposa en el expediente, el señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga laboró para el sector público prestando sus servicios a la Rama Judicial –Dirección Seccional de Administración Judicial Antioquia Chocó-, en los periodos comprendidos entre el 1° de marzo de 1976 y el 26 de junio de 1978; entre el 1° de julio de 1978 y el 29 de junio de 1979; y entre el 1° de julio de 1979 y el 30 de marzo de 1997; lapso en que permaneció afiliado a la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE.

Luego de su desvinculación de la Rama Judicial ocurrida el 31 de marzo de 1997, el señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga no efectuó cotización alguna como servidor público. Sin embargo, se afilió voluntariamente al Instituto de Seguros Sociales, en calidad de trabajador independiente, cotizando durante el período comprendido entre el 1° de diciembre de 2003 y el 1° de enero de 2004, y ésta fue la última afiliación que tuvo al sistema general de pensiones, en el régimen de prima media con prestación definida.

En el año 2011, por considerar que contaba con los requisitos requeridos para acceder a la pensión de veje

, el interesado solicitó su reconocimiento al Instituto de Seguros Sociales, entidad que declaró su falta de competencia para resolver de fondo tal petición, a través de la resolución 1727 de 26 de enero de 2012, por considerar que el solicitante no efectuó cotizaciones al ISS, en calidad de servidor público.

Por su parte, la UGPP al resolver la petición que en igual sentido le formuló el interesado, señaló que de acuerdo con la información que reposa en la página del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el señor Tangarife Saldarriaga figuraba con afiliación al Instituto de Seguros Sociales desde el 1° de diciembre de 2003, lo cual consideró un “...traslado voluntario del solicitante a dicha entidad...”, que se produjo antes de que cumpliera los requisitos para acceder a la pensión, y que por lo tanto, el ISS era el competente para reconocer la prestación por vejez reclamada.

Examinando la situación fáctica anterior, y teniendo en cuenta que el señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga considera haber cumplido con la totalidad de los requisitos para adquirir el derecho a la pensión de vejez el 16 de julio de 2011, fecha en que arribó a los 55 años de edad, esta será la fecha que será considerada por la Sala para definir la autoridad a la que compete resolver de fondo la solicitud de reconocimiento pensional que se formuló.

Pues bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 6° literal a), numeral i) del decreto 813 de 1994, en aquellos eventos en que el servidor público se traslada voluntariamente al Instituto de Seguros Sociales, corresponde a dicha entidad (hoy Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES), resolver de fondo las solicitudes de reconocimiento pensional.

La Sala no comparte la razón aducida por el Instituto de Seguros Sociales para declarar su incompetencia para decidir la solicitud de reconocimiento pensional, y que se hizo consistir en la ausencia de cotizaciones a dicha entidad por parte del interesado, en calidad de servidor público, ya que esta posición resulta contraria a lo señalado en el inciso 4° del artículo 17 de la ley 549 de 199, y en el artículo 2° del decreto 2527 de 2000, según los cuales "... todos los tiempos laborados o cotizados en el sector público y los cotizados al ISS serán utilizados para financiar la pensión...".

Así las cosas, y como la norma no hizo ninguna distinción, para efectos de determinar la competencia de la entidad llamada a resolver una solicitud de reconocimiento pensional, lo relevante no es la calidad bajo la cual se efectuaron las cotizaciones al sistema general de pensiones, sino el hecho de haberse presentado una afiliación al ISS, como ocurrió en este caso.

Sobre este aspecto, valga resaltar, que de conformidad con lo señalado por el artículo 3° del decreto 2527 de 2000, "...los servidores públicos que a la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones se encontraban afiliados a las cajas, fondos o entidades de seguridad social de que trata el inciso segundo del artículo 52 de la Ley 100 de 1993 y se desvinculen de la entidad pública a través de la cual estaban afiliados a dichas Cajas, Fondos o entidades, para continuar cotizando al Sistema General de Pensiones deberán afiliarse al Instituto de los Seguros Sociales o a una Administradora de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual, salvo que su vinculación a la otra entidad se produzca sin solución de continuidad, esto en los términos del artículo 60 del Decreto-ley 1042 de 1978..."; presupuesto que se cumplió en el caso examinado.

En consecuencia, considerando que el señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga, se trasladó voluntariamente de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE, al Instituto de Seguros Sociales (hoy COLPENSIONES), corresponde a ésta última resolver de fondo la solicitud de reconocimiento pensional que dio lugar al conflicto de competencias que se examina.

Sumado a lo anterior, y con base en la información que reposa en el expediente, se tiene que el señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga completó los requisitos para adquirir el derecho a la pensión con posterioridad al mes de julio de 2009, fecha en la que se perfeccionó el traslado de los afiliados de Cajanal al Instituto de Seguros Sociales, única administradora del régimen de prima media con prestación definida autorizada por la ley, razón por la cual, para la determinación de la competencia de la entidad encargada de resolver su petición de reconocimiento pensional, no son aplicables los artículos 1° del decreto 2527 de 2000 y 3° del decreto 2196 de 2009, transcritos en acápite anterior.

En todo caso, resulta claro que el Instituto de Seguros Sociales (hoy COLPENSIONES), asumió el reconocimiento de las prestaciones económicas de aquellos afiliados que cumplieron los requisitos de edad y tiempo de servicios para obtener la pensión de jubilación o de vejez, luego de la fecha en que se hizo efectivo el traslado de afiliados ordenado en el artículo 4° del decreto 2196 de 2009, es decir, de aquellas personas que adquirieron el derecho a la pensión con posterioridad al mes de julio de 2009, como es el caso del señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga.

Así las cosas, Colpensiones deberá efectuar un estudio de fondo de la situación del solicitante, con el fin de verificar el cabal cumplimiento de los requisitos exigidos por el régimen que le es aplicable para adquirir el derecho a la prestación económica por vejez, a la luz de las normas constitucionales, legales y reglamentarias pertinentes, y de la jurisprudencia que de manera particular regula el régimen de transición, y sin perjuicio de lo señalado en el literal b) del artículo 6° del decreto 813 de 199

y demás normas concordantes, ya que dicho análisis no corresponde hacerlo a esta Sala dentro del trámite que aquí se surte.

Por último, respecto de los interrogantes que formula en su escrito de alegatos la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES, relacionados con el traslado de aportes del afiliado de una administradora del régimen de prima media a otra, debe decirse que escapan al pronunciamiento de la Sala, por tratarse ésta de la decisión de un conflicto de competencias administrativas, en los términos del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y no de la absolución de una consulta, según el numeral 1° del artículo 112 ibídem.

5. Términos legales

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la ley 1437 de 2011 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 todo procedimiento administrativo 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 6°), y el artículo 137 de la ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, mientras no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

Debido a estas razones, de orden constitucional y legal, los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones tampoco corren mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil no dirima la cuestión de la competencia. De ahí que, conforme al artículo 39, “mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 (sobre derecho de petición) se suspenderán”. En el mismo sentido el artículo 21 del CPACA, sobre Funcionario sin competencia, dispone que “los términos para decidir se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente”. También es el motivo por el cual, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, el artículo 12 del CPACA establece que “La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida”.

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

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

V. RESUELVE:

PRIMERO: Declarar competente a la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES (antes Instituto de Seguros Sociales) para resolver de fondo la solicitud de reconocimiento pensional, presentada por el señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga.

SEGUNDO: Remitir el expediente de la referencia, a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, para que continúe la actuación administrativa de manera inmediata.

TERCERO: Comunicar la presente decisión a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES; a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, y al señor Julio Ernesto Tangarife Saldarriaga.

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

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Presidente de la Sala

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Consejero de Estado Consejero de Estado

OSCAR ALBERTO REYES REY

Secretario de la Sala



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

