

**CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP) y Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) / SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – Elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencias administrativas / PROBLEMA JURÍDICO – Caso concreto / AUTORIDAD COMPETENTE – Caso concreto**

Con base en el artículo 39 transcrito y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber: i) Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta; ii) Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular; y iii) Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo. [...] En el presente caso, la Sala debe definir cuál es la autoridad competente para resolver la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez, presentada por la señora [...] el 6 de mayo de 2020. La Sala debe establecer si es: i) la UGPP, según lo establecido por el artículo 7 de la Ley 71 de 1988 y el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994; o ii) Colpensiones, en virtud de lo previsto por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, la Ley 33 de 1985 y el artículo 12 del Decreto 758 de 1990.

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

**PROCEDIMIENTO CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY 1437 DE 2011 – Prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas**

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones. El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6 de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 6 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 14 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 137

**RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LA LEY 100 DE 1993 – Concepto y finalidad**

Con el fin de amparar las expectativas legítimas de quienes no habían asegurado su derecho a la pensión, pero se encontraban próximos a cumplir con las condiciones previstas para ello, el Legislador estableció el régimen de transición, contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. De acuerdo con dicha norma, son beneficiarias del régimen de transición las personas que, al entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones creado por esa ley, tenían cierta edad o habían alcanzado un tiempo mínimo de servicios cotizados o laborados, a quienes se les

garantizó la posibilidad de pensionarse con las disposiciones anteriores que les fueran aplicables, cuando cumplieran las condiciones allí previstas. [...] El Acto Legislativo 01 de 2005, «[p]or 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 [...] se puede concluir que para ser beneficiario del régimen de transición pensional se requería que, al entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones, el interesado cumpliera alguno de los dos requisitos allí enunciados: a) la edad mínima, que para el caso de las mujeres era 35 años, y para el de los hombres, 40 años, o b) tener 15 años o más de tiempo de servicios cotizados. El artículo 1º, parágrafo transitorio 4º, del Acto Legislativo 1 de 2005 dispuso la terminación del régimen de transición el 31 de julio de 2010, con excepción de aquellos 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», esto es, hasta el 31 de diciembre de 2014. Por lo tanto, las personas beneficiarias del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 tienen derecho a solicitar la aplicación de la normativa anterior que les fuera aplicable, en el marco establecido por el Acto Legislativo 1 de 2005. Por regla general, para los empleados públicos, dicho régimen previo corresponde al contenido en las Leyes 33 de 1985 o 71 de 1988, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en cada una de ellas.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 48 / LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 36 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005 ARTÍCULO 1 PARÁGRAFO TRANSITORIO 4 / LEY 33 DE 1985 / LEY 71 DE 1988

### **RÉGIMEN PENSIONAL DE LOS EMPLEADOS OFICIALES – Ley 33 de 1985**

El régimen pensional de los empleados oficiales que hubieran aportado a las correspondientes cajas de previsión del sector público, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, estaba regulado por la Ley 33 de 1985 [...]. [...] las personas cobijadas por este régimen pensional tienen derecho a obtener la pensión una vez cumplan 55 años de edad y 20 años de servicios continuos o discontinuos en el sector público. [...] se deben acreditar todos los requisitos de la referida disposición, si llegara a considerarse su aplicación en virtud del régimen de transición.

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1993 / LEY 33 DE 1985

### **PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR APORTES – Ley 71 de 1988 / PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR APORTES – Alcance / PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR APORTES – Evolución normativa**

Con la Ley 71 de 1988 se facilitó el cumplimiento del requisito del tiempo para acceder a la pensión de jubilación, cuando resultara necesario sumar los tiempos servidos en el sector público y en el sector privado, y se hubieran efectuado aportes a entidades de previsión social exclusivas de servidores públicos y al Instituto de Seguros Sociales. De esta manera, quienes hubiesen efectuado aportes a entidades de previsión social del sector público (como Cajanal) y al Instituto de Seguros Sociales, podrían acumular dichas cotizaciones, para completar los veinte (20) años de aportes o tiempos laborados exigidos por los correspondientes regímenes pensionales. [...] De la norma se destacan las expresiones «empleados oficiales» y «trabajadores», «entidades de previsión social» e «Instituto de Seguros Sociales». En consecuencia, esta disposición se

está refiriendo a las vinculaciones laborales con el sector público y con el sector privado, en virtud de las cuales las afiliaciones y cotizaciones para efectos pensionales debían hacerse, respectivamente, con las cajas o fondos de previsión social de carácter público, o con el ISS, hoy Colpensiones, que era para los trabajadores privados y, excepcionalmente para los trabajadores oficiales. [...] la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha interpretado la norma transcrita con un alcance más amplio, porque: i) en las relaciones laborales, especialmente del sector público, el tiempo laborado no necesariamente conllevaba afiliaciones y aportes para efectos pensionales, y ii) de acuerdo con la ley, y al amparo de la Constitución de 1991, el tiempo laborado es el requisito que, junto con la edad, causa el derecho a la pensión. [...] la Ley 71 fue reglamentada originalmente por el Decreto 1160 de 1989 [...] El Decreto 1160 fue derogado por partes, por el Decreto reglamentario 2709 de 1994 y por la Ley 1574 de 2012.

**FUENTE FORMAL:** LEY 71 DE 1988 – ARTÍCULO 7 / DECRETO 1160 DE 1989 – ARTÍCULO 23 / DECRETO 2709 DE 1994 / LEY1574 DE 2012

**ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA LA PENSIÓN - Son competencia del legislador / PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR APORTES – Requisito del tiempo corresponde al tiempo efectivamente laborado en el sector público y privado**

El artículo 5º del Decreto 2709 dispuso que, para efectos del requisito de tiempo, solo se tendrían en cuenta los servicios prestados durante los cuales se hubiera hecho aporte o cotización a una caja o fondo público, o al ISS. [...] El Consejo de Estado, Sección Segunda, declaró nulo el artículo 5º transcrito, porque consideró que los requisitos para la pensión eran de competencia del legislador y, por lo tanto, el reglamento no podía modificarlos. En esa medida, no podía desconocer el tiempo trabajado, que es el requisito legal para causar el derecho, junto con la edad, por regla general [...]. De manera que, para efectos del cómputo del requisito del tiempo, para causar el derecho a una pensión de jubilación por aportes, debe tomarse en cuenta el tiempo efectivamente laborado en el sector público y en el sector privado. [...] De manera que, para efectos del cómputo del requisito del tiempo, para causar el derecho a una pensión de jubilación por aportes, debe tomarse en cuenta el tiempo efectivamente laborado en el sector público y en el sector privado.

**FUENTE FORMAL:** LEY 71 DE 1988 – ARTÍCULO 7 / DECRETO 1160 DE 1989 – ARTÍCULO 23 / DECRETO 2709 DE 1994 / LEY1574 DE 2012

**RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR APORTES – Regla de competencia que se determina en virtud del tiempo durante el cual se hicieron los aportes o cotizaciones**

[E]l artículo 10 del Decreto 2709 estableció una regla de competencia para el reconocimiento del derecho y pago de la pensión, que se determina en virtud del tiempo durante el cual se hicieron los aportes o cotizaciones [...] De acuerdo con esta norma, la última entidad a la cual hizo cotizaciones o aportes la persona que reúne los requisitos de tiempo de servicio y de edad exigidos para causar la pensión de jubilación por aportes es la competente para reconocer y pagar dicha pensión, siempre que el tiempo de afiliación haya sido igual o superior a seis (6) años, continuos o discontinuos. De lo contrario, el reconocimiento y el pago corresponden a la entidad o fondo con el que se tenga el mayor tiempo de aportación, como regla general. [...] Destaca la Sala que esta es una regla especial de competencia para la pensión por aportes, que debe aplicarse si se

llega a la conclusión de que procede dicho régimen, en virtud del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2709 DE 1994 – ARTÍCULO 10

**RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR APORTES – No se requiere cotizaciones en el sector privado de manera previa a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993**

Así las cosas, en los términos de la Corte Suprema de Justicia, la pensión de jubilación por aportes no requiere para su reconocimiento y pago que se acrediten cotizaciones en el sector privado de manera previa a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. [...] Finalmente, es preciso señalar que el artículo 7° de la Ley 71 de 1988, no hace salvedad alguna respecto al tiempo en que deban realizarse los aportes. Por el contrario, precisa que pueden ser sufragados en cualquier tiempo, lo cual incluye los realizados bajo la vigencia de la Ley 100 de 1993. [...]1. El régimen de transición aplicable a una persona que previa la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 trabajó en el sector público y realizó aportes a una entidad de previsión social, y que le faltaron algunos años para completar los 20 años de que trata la Ley 33 de 1985, puede ser: i) La Ley 33 de 1985, en la medida en que complete los años requeridos en el sector público o, ii) La Ley 71 de 1988, si completa el período faltante con cotizaciones en el sector privado, o en el sector público y privado.2. No es requisito para acceder a la pensión de jubilación de que trata la Ley 71 de 1988 acreditar aportes en el sector privado antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la posibilidad de acceder a la pensión de jubilación por aportes aun cuando no se hayan realizado en el sector privado, de manera previa a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, ver: Corte Suprema de Justicia, sentencia SL5113-19; Corte Suprema de Justicia, sentencia SL4523-2015 del 15 de abril de 2015 (Radicado núm. 49533); Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia de mayo 24 de 2011 (Radicado núm. 41830); Corte Constitucional, sentencia T – 105 de 2012; Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto número 1718 del 9 de marzo de 2006. (Radicado núm. 11001-03-06-000-2006-00014-00).

**FUENTE FORMAL:** LEY 71 DE 1988 / LEY 100 DE 1993

**ACUERDO 049 DE 1990 – Reglamento general del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte / DECRETO 758 DE 1990 – Alcance y aplicación**

El régimen previsto en el Acuerdo 049 del 1° de febrero de 1990, «por el cual se expide el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte», emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios y aprobado por el Decreto Reglamentario 758 de 1990 es uno de los regímenes existentes antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. [...] las personas afiliadas al régimen de prima media con prestación definida, beneficiarios del régimen de transición y cuyas cotizaciones fueron efectuadas al Seguro Social, hoy Colpensiones, tienen derecho a que su pensión sea reconocida de acuerdo con los criterios fijados en el referido Acuerdo 049, en cuanto a la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión. Ahora bien, algunas personas no alcanzaban a acreditar el número de semanas de cotización al Seguro Social exigidas en el referido Acuerdo 49, así que con el propósito de completarlas, solicitaban que les fuera tenido en cuenta el tiempo laborado en entidades públicas, cotizado en las cajas o fondos de previsión. Por esta razón, se

evaluó esta posibilidad de acumular o no las semanas de cotización en entidades públicas y privadas. Tanto la Corte Constitucional, como la Corte Suprema de Justicia se han pronunciado sobre este aspecto, y han contemplado dicha posibilidad. [...] El régimen contenido en el Decreto 758 de 1990 resulta aplicable a quienes hubieren realizado cotizaciones al ISS de manera previa la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, tal y como se desprende del propio artículo 36 de la ley en cita, que indica que las condiciones para obtener la pensión serán las definidas «en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados».

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la posibilidad de obtener la pensión de vejez a la que alude el Acuerdo 049 de 1990, acumulando las semanas de cotización en entidades públicas y privadas, ver: Corte Suprema de Justicia, sentencia SL1981-2020 del 1 de julio de 2020; Corte Constitucional, sentencia SU – 769 del 16 de octubre de 2014

**FUENTE FORMAL:** ACUERDO 049 DE 1990 / DECRETO REGLAMENTARIO 758 DE 1990 / LEY 100 DE 1993

**CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL (CAJANAL) – Liquidación / UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP) – Creación**

Mediante el Decreto 1600 de 1945, el Gobierno Nacional estableció la Caja Nacional de Previsión Social, conforme a lo ordenado por la Ley 6 de 1945, como una entidad dotada de 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 1998, 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». Luego, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 2196 de 2009, ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE. [...] Mediante el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, 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. [...] La misma ley otorgó al Gobierno Nacional facultades extraordinarias para establecer las funciones de la entidad, entre otros fines, lo cual hizo mediante el Decreto Ley 169 de 2008. [...] por el Decreto 4269 de 2011, se distribuyeron unas competencias en materia de reconocimiento de derechos pensionales entre Cajanal en Liquidación y la UGPP. En el artículo 1 se indicó que la UGPP sería la competente para resolver todas las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1600 DE 1945 / LEY 6 DE 1945 / LEY 490 DE 1998 / LEY 1151 DE 2007 – ARTÍCULO 155 / DECRETO 2196 DE 2009 / DECRETO 169 DE 2008

**INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (ISS) – Liquidación / ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (Colpensiones) – Entrada en funcionamiento / INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES Y**

## **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – Distribuciones de competencias**

El Instituto de Seguros Sociales, ISS, fue creado mediante el artículo 8º de la Ley 90 de 1946, como un establecimiento público dotado de 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 2012, el Gobierno Nacional reglamentó la entrada en funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, ordenó la supresión del ISS y lo declaró en estado de liquidación, ente otros asuntos, todo ello a partir del 28 de septiembre de 2012. [...] las funciones que hasta el 28 de septiembre de 2012 le correspondían al Instituto de Seguros Sociales en materia pensional, se reasignaron, a partir de esa fecha, a Colpensiones, incluyendo el reconocimiento de los derechos pensionales que eran competencia del ISS.

**FUENTE FORMAL:** LEY 90 DE 1946 – ARTÍCULO 8 / LEY 100 DE 1993 / DECRETO 2011 DE 2012 / DECRETO 2012 DE 2012 / DECRETO 2013 DE 2012

### **RÉGIMEN SOLIDARIO DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA – Distribución de competencias entre la UGPP y Colpensiones para el reconocimiento de pensiones**

[L]a distribución de las competencias que actualmente tienen asignadas la UGPP y Colpensiones para reconocer pensiones en el régimen solidario de prima media con prestación definida: a. Compete a la UGPP el reconocimiento de las pensiones de aquellas personas que antes del 1º de julio de 2009 adquirieron el derecho a la pensión, es decir, cumplieron los requisitos de edad y número de semanas cotizadas o tiempo de servicios exigidos, siempre y cuando estuvieran afiliadas en ese momento a Cajanal. b. Compete también a la UGPP el reconocimiento de las pensiones de aquellas personas que, estando afiliadas a Cajanal o a otras cajas, fondos o entidades públicas autorizadas por el artículo 52 de la Ley 100 de 1993 para administrar pensiones en el régimen de prima media, cumplieron el requisito de tiempo de servicios o número de semanas cotizadas exigido por la ley, y se retiraron o desafilieron del régimen de prima media con prestación definida antes de la cesación de actividades de la respectiva caja, fondo o entidad, para esperar el cumplimiento de la edad. c. En los demás casos, el reconocimiento y pago de las pensiones en el régimen de prima media con prestación definida compete a Colpensiones, como administradora general de dicho régimen en la actualidad.

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 52

**COMPETENCIA – Es un asunto de reserva legal / PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR APORTES – Regla especial de competencia contenida en un decreto reglamentario / CONFLICTO JURÍDICO ENTRE EL REGLAMENTO Y LA LEY EN EL CASO CONCRETO - Las condiciones particulares de la interesada no corresponden a las competencias que la ley asignó a la UGPP / ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - Competencia general en el régimen de prima media con prestación definida / EXHORTO – Caso concreto**

[L]a competencia prevista en el Decreto 2709, artículo 10, según la cual, la entidad competente para el reconocimiento y pago de la pensión es aquella en la que se efectuó el mayor número de aportes, es de carácter reglamentario. Por su parte, la competencia de la UGPP, para sustituir a Cajanal en sus obligaciones pensionales

están dadas en virtud de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto Ley 169 de 2008. Por consiguiente, teniendo en cuenta que la competencia es asunto de reserva legal, surge el conflicto jurídico entre el reglamento y la ley cuando, como en el caso concreto, las condiciones particulares de la interesada no corresponden a las competencias que la ley asignó a la UGPP. En otras decisiones, relativas a solicitudes de pensiones con base en suma de tiempos laborados en los sectores público y privado, pero que tampoco encajaban en las funciones legales de la UGPP, la Sala resolvió declarar competente a Colpensiones. [...] Ahora, Colpensiones es igualmente de creación legal y su norma de creación, el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, definió su objeto que es, en esencia, administrar el régimen de prima media con prestación definida, lo cual configura su competencia general. Es decir que, respecto de los derechos pensionales que no responden a las condiciones que determinan la competencia de otras autoridades, es Colpensiones la llamada por la ley a asumir el estudio y las decisiones de fondo sobre tales derechos. En ese orden de ideas, en el presente caso la autoridad que tiene la competencia para estudiar y resolver de fondo la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión presentada por la señora [...] es Colpensiones. [...] la Sala considera pertinente exhortar a Colpensiones para que de manera prioritaria y expedita resuelva la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de la señora [...]. Lo anterior, en razón a: i) la edad de la peticionaria, que en la actualidad tiene 81 años, ii) el tiempo que lleva adelantando la solicitud, y iii) el lapso transcurrido desde que habría acreditado el cumplimiento de los requisitos para acceder al derecho pensional.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1151 DE 2007 – ARTÍCULO 155 / DECRETO LEY 169 DE 2008 / DECRETO 2709 DE 1994 – ARTÍCULO 10

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**

Bogotá D. C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00244-00(C)**

**Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)**

**Referencia: CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS**

**Partes:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP) y Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

**Asunto:** Régimen de Transición. Pensión de jubilación por aportes - Ley 71 de 1988. Reiteración.

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 (CPACA), Ley 1437 de 2011, procede a estudiar y resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

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

1. La señora Arnovia Moreno de Rodríguez, identificada con C.C. núm. 27.935.364, nació el 03 de septiembre de 1939<sup>1</sup> y a la fecha tiene 81 años de edad.

2. La señora Moreno de Rodríguez prestó los siguientes tiempos de servicio, de acuerdo con lo expuesto por la UGPP en la formulación del conflicto de competencias<sup>2</sup>:

Empleador	Desde	Hasta	Tiempo (días)	Fondo donde se realizaron aportes
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	15-03-1972	30-06-1973	466	Cajanal
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	01-10-1973	06-12-1990	6206	Cajanal
Global Advisors Team	01-01-2013	31-12-2014	720	ISS/Colpensiones
<b>Total tiempo laborado:</b>			20 años, 1 mes y 12 días 7242 días 1035 semanas	

3. Mediante Resolución núm. SUB 298411 del 28 de octubre del 2019, Colpensiones negó el reconocimiento de la pensión de vejez solicitada por la señora Moreno de Rodríguez. Dicha autoridad argumentó que no estaban acreditadas las semanas exigidas en la Ley 797 de 2003 para obtener el derecho.

Con posterioridad, mediante Resolución núm. SUB 2610 del 08 de enero de 2020, Colpensiones confirmó la referida decisión al evaluar el recurso de reposición.

4. En comunicación del 6 de mayo de 2020, la señora Arnovia Moreno de Rodríguez solicitó ante Colpensiones que se estudiara nuevamente la solicitud de su pensión de vejez, debido a que, para ese momento, ya se encontraba corregida y actualizada su historia laboral con todas las semanas cotizadas, en los términos exigidos por el régimen de transición aplicable, y de conformidad con el acto administrativo de Colpensiones, del 28 de octubre de 2019.

En ese sentido, la peticionaria indicó que acreditaba «[...] un total de 1031.85 semanas sobrepasando de esta manera las 1029 semanas (20 años de servicio) requeridas por la Ley 33 de 1985, Artículo 1 [...]».

---

<sup>1</sup> Información extraída de la solicitud del conflicto negativo de competencias formulado por la UGPP el 28 de octubre de 2020.

<sup>2</sup> Información obtenida de la formulación del conflicto de competencias.



5. A través de Resolución núm. SUB 109167 del 18 de mayo de 2020, Colpensiones declaró su falta de competencia para conocer de la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez elevada por la señora Arnovia Moreno de Rodríguez. Expuso, que si bien dicha entidad fue la última en la que se realizaron los aportes, no se cumplió con el tiempo mínimo de seis (6) años previsto en la Ley 71 de 1988 para acceder al reconocimiento de una pensión de jubilación por aportes<sup>3</sup>.

Adicionalmente, Colpensiones argumentó que en Cajanal se realizó el mayor número de cotizaciones durante la vida laboral de la peticionaria, motivo por el cual sería la UGPP la autoridad competente para resolver de fondo su solicitud. Por esta razón, Colpensiones ordenó el traslado del expediente a la UGPP.

6. En Auto núm. ADP 004872 del 14 de septiembre de 2020, la UGPP estableció que la señora Moreno de Rodríguez no es beneficiaria de una pensión conforme a la Ley 71 de 1988, por cuanto la solicitante no acreditó tiempos de servicio privados, cotizados con anterioridad a la vigencia de Ley 100 de 1993. Asimismo, señaló que no reunió los requisitos para adquirir la pensión, en aplicación de la Ley 797 de 2003.

En consecuencia, solicitó fuera definido el conflicto de competencias en los siguientes términos:

Solicito a su despacho resolver el conflicto negativo de competencias y en consecuencia declarar que la entidad competente para conocer y resolver la solicitud de reconocimiento pensional de la señora **ARNOVIA MORENO DE RODRÍGUEZ** es la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, por ser ésta la última Entidad a la que la peticionaria efectuó cotizaciones **y con las cuales completa las 1000 semanas de cotización en cualquier tiempo, de conformidad artículo 12 del Decreto 758 de 1990**, en concordancia con el precedente de la Corte Constitucional en Sentencia T-360-12 de 16 de mayo de 2012, M.P. Dr. Jorge Ivan Palacio Palacio y Sentencia T-637-11 de 25 de agosto de 2011, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, en aplicación al régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. (Resaltado de la Sala).

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

---

<sup>3</sup> La Ley 71 del 19 de diciembre de 1988, por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones, en su artículo 7 dispuso: «A partir de la vigencia de la presente ley, los empleados oficiales y trabajadores que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y **acumulados en una o varias de las entidades de previsión social que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de los Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación** siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer. El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de esta prestación y determinará las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas. [...]». El Decreto 2709 del 13 de diciembre de 1994 reglamentó el artículo 7° de la Ley 71 de 1988, y en el artículo 10 consagró: «**Entidad de previsión pagadora. La pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la última entidad de previsión a la que se efectuaron aportes, siempre y cuando el tiempo de aportación continuo o discontinuo en ellas haya sido mínimo de seis (6) años.** En caso contrario, la pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la entidad de previsión a la cual se haya efectuado el mayor tiempo de aportes». (Resaltado de la Sala).

En cumplimiento del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se comunicó la presentación del conflicto de competencias a las autoridades involucradas y a los particulares interesados, y se fijó un edicto por el término de cinco (5) días, contados a partir del 12 de noviembre al 19 de noviembre del 2020, con el fin de que aquellos presentaran sus alegatos o consideraciones.

Según el informe del 9 de noviembre de 2020 de la Secretaría de la Sala, se comunicó la actuación a la UGPP, a Colpensiones y a la señora Arnovia Moreno de Rodríguez.

Obra también informe secretarial del 20 de noviembre de 2020, en el sentido de que se comunicó a las autoridades involucradas y a los particulares interesados, a través de correo electrónico, que en el Acuerdo 062 del 21 de abril de 2020<sup>4</sup>, se dispuso que las actuaciones que competen a la Sala de Consulta y Servicio Civil pueden adelantarse por vía electrónica, aún en los periodos en que se encuentren suspendidos los términos judiciales, garantizando el derecho de intervención de los interesados.

En el mismo informe secretarial del 20 de noviembre de 2020 se señaló que, dentro del término de fijación del edicto, la UGPP presentó alegatos y las demás autoridades e interesados guardaron silencio.

Mediante auto de mejor proveer del 3 de diciembre de 2020, el magistrado ponente requirió de la UGPP, de Colpensiones y de la señora Arnovia Moreno de Rodríguez que fueran allegados al expediente algunos actos administrativos expedidos por las partes, con el fin de conocer las decisiones adoptadas en el caso, así como los argumentos que sustentarían su negativa para dar trámite a la solicitud de reconocimiento de pensión de vejez, elevada por la señora Moreno.

El 11 de diciembre de 2020, Colpensiones remitió la siguiente documentación:

- i) Resolución núm. SUB 298411 del 28 de octubre de 2019, expedida por Colpensiones.
- ii) Resolución núm. SUB 2610 del 08 de enero de 2020, expedida por Colpensiones.
- iii) Resolución núm. SUB 109167 del 18 de mayo de 2020, expedida por Colpensiones.
- iv) Resolución núm. RDP 026046 del 30 de agosto de 2019, expedida por la UGPP.
- v) Historia laboral expedida por Colpensiones el 24 de noviembre de 2020.

El 14 de diciembre de 2020, la UGPP allegó copia de los actos administrativos de Colpensiones de fechas 28 de octubre de 2019, 8 de enero y 18 de mayo de 2020.

Por su parte, el 14 de diciembre de 2020, la señora Arnovia Moreno de Rodríguez aportó los siguientes documentos:

- i) Resolución núm. RDP 015969 del 29 de mayo de 2019, por medio de la cual la UGPP le reconoció una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

---

<sup>4</sup> A través del Acuerdo 062 del 21 de abril de 2020, el Consejo de Estado adicionó su Reglamento, con el fin de facilitar y agilizar los trámites relativos a las actuaciones de su competencia, mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, TIC.

- ii) Resolución núm. RDP 026046 del 30 de agosto de 2019, por medio de la cual la UGPP revocó el acto administrativo del 29 de mayo de 2019.
- iii) Resolución núm. SUB 298411 del 28 de octubre de 2019 emitida por Colpensiones.
- iv) Recurso de reposición interpuesto por la señora Arnovia Moreno contra la Resolución del 28 de octubre de 2019 de Colpensiones.
- v) Resolución núm. SUB 2610 del 8 de enero de 2020, por medio de la cual Colpensiones resolvió el recurso de reposición y confirmó su decisión del 28 de octubre de 2019.
- vi) Solicitud de reconocimiento de pensión del 6 de mayo de 2020, elevada por la señora Arnovia Moreno de Rodríguez, en la que requirió a Colpensiones se estudiara nuevamente la procedencia de su pensión.
- vii) Resolución núm. SUB 109167 del 18 de mayo de 2020 de Colpensiones en la que declaró su falta de competencia para conocer del asunto.
- viii) Auto ADP 004872 del 14 de septiembre de 2020 de la UGPP en el que expuso no ser competente para resolver la solicitud de pensión de la señora Moreno de Rodríguez.

### **III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

#### **3.1. UGPP**

El 12 de noviembre de 2020, la UGPP presentó alegatos dentro del término que le fue concedido, y manifestó que la solicitud de reconocimiento de pensión presentada por la señora Arnovia Moreno de Rodríguez debía ser resuelta por Colpensiones.

Expuso que la peticionaria estaba sujeta al régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que señala que se deben respetar las condiciones previstas en el régimen anterior a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, en cuanto a la edad, tiempo y monto para obtener el derecho a la pensión.

Dicho régimen, en consideración de la UGPP, correspondería al definido en la Ley 33 de 1985, toda vez que al 1 de abril de 1994, la señora Moreno de Rodríguez, además de acreditar más de 35 años edad para ser beneficiaria del régimen de transición, contaba con más de 15 años de servicio público en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Consideró, asimismo, que no se debía dar aplicación al régimen contenido en la Ley 71 de 1988, ya que la señora Moreno no contaba con cotizaciones de tiempo de servicio en el sector privado, con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993.

En Auto 004872 del 14 de septiembre de 2020, la UGPP indicó lo siguiente:

Que la Ley 71 de 1988 perdió vigencia con la Ley 100 de 1993, motivo por el cual para efectos de aplicar el régimen de la Ley 71 de 1988 la interesada debía acreditar aunque sea un (1) día de aportes privados, esto es al ISS Hoy COLPENSIONES al 01 de abril de 1994, situación que no se demuestra en el presente caso.

Por lo que es de mencionarse, que dicho día de cotización antes del 01/04/1994 es lo que diferencia el reconocimiento de una Ley 71 de 1988 respecto de una ley 100 de 1993 modificada por la Ley 797 de 2003, éstas últimas bajo las cuales ya no se exige que las cotizaciones privadas se realicen antes de la vigencia de tales normas.

Más aun cuando esas cotizaciones antes del 01/04/1994 al ISS, acreditarían el régimen al cual se encontraba afiliada la interesada.

Destacó que el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, en virtud del régimen de transición, le dió la opción a la señora Moreno de Rodríguez de pensionarse con 1000 semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo. Sustentó su posición en las Sentencias T - 637 del 25 de agosto de 2011<sup>5</sup> y T - 360 del 16 de mayo de 2012<sup>6</sup>, ambas de la Corte Constitucional.

De los referidos pronunciamientos se debe destacar que la Corte Constitucional admite la posibilidad de acumular tiempos de servicio en entidades estatales y cotizaciones al ISS para reunir el número de semanas necesarias para tener derecho a la pensión de vejez.

En ese sentido, la UGPP argumentó que como Colpensiones fue la última autoridad en la que se efectuaron las cotizaciones de la señora Moreno de Rodríguez, específicamente desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2014, es esa entidad la competente para resolver de fondo la solicitud de reconocimiento pensional.

### 3.2. Colpensiones

Colpensiones no presentó alegatos de conclusión dentro del término previsto para el efecto. Sin embargo, se tendrán en cuenta los argumentos contenidos en la Resolución núm. SUB 109167 del 18 de mayo de 2020, por medio de la cual declaró su falta de competencia para conocer de la solicitud elevada por la señora Arnovia Moreno de Rodríguez.

En dicho acto administrativo, Colpensiones indicó que se debía dar aplicación a la Ley 71 de 1988, el Decreto 2709 de 1994, y la Circular 23 de 2017. Aludió al contenido de este último instructivo, así:

[...] B. Reglas de Competencia para la UGPP

Después de estudiar los diversos escenarios jurídicos, [...] la UGPP asumirá la competencia para pronunciarse frente a la solicitud de reconocimiento pensional cuando ocurra alguna de estas situaciones:

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 637 del 25 de agosto de 2011. Del contenido de la sentencia es pertinente aludir al siguiente aparte: «En reiteradas oportunidades el ISS ha sostenido que los beneficiarios del régimen de transición deben haber cotizado todo el tiempo de servicios requerido, únicamente a ese instituto, sin embargo al aplicar el principio de favorabilidad, la Corte Constitucional ha reconocido que es posible la acumulación de tiempos no cotizados al ISS. La Corte Constitucional ha permitido que los beneficiarios del régimen de transición puedan acumular tiempos no cotizados al ISS para ser beneficiarios de la pensión de vejez que trata el artículo 12 del Acuerdo 49 de 1990. Para esta Corporación una interpretación diferente generaría el desconocimiento de los beneficios del régimen de transición».

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 360 del 16 de mayo de 2012. Se destaca del contenido del fallo el siguiente aparte: «[...] el Tribunal Constitucional ha advertido que las personas que cumplan con las reglas de la transición podrán acceder a la pensión de vejez con los requisitos de (i) edad, (ii) tiempo de servicios o número de semanas cotizadas y (iii) monto de la pensión de vejez, establecidos en el régimen anterior al cual se encontraban afiliados, y que las demás condiciones y requisitos de pensión serán los consagrados en la Ley 100 de 1993. De este modo, la transición no incluye las reglas de cómputo de las semanas cotizadas, por lo que deben ser aplicadas las del Sistema General, que se encuentran en el párrafo mencionado, disposición que permite expresamente la acumulación solicitada por el actor [...]. 6.3. De ahí que **la Corte ha permitido el reconocimiento de pensiones de vejez del sistema de transición bajo el Decreto 758 de 1990, sumando semanas cotizadas al I.S.S. y a otras entidades previsoras, para aquellas personas que además del requisito de edad, acumularon 1000 semanas de cotización en cualquier tiempo [...]**». (Resaltado de la Sala).

f. Si el afiliado adquirió el derecho a la pensión de jubilación por aportes y reunía en CAJANAL EICE el mayor tiempo aportado, cuando en la última entidad de revisión o seguridad social no reunía un mínimo de seis años de cotizaciones o aportes.

Agregó que, revisado el expediente pensional, la peticionaria tuvo una vinculación laboral con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, cuyos aportes pensionales se encuentran a cargo de la UGPP; y que, en Colpensiones se acreditó un período de cotización de aproximadamente 2 años, que no alcanza el mínimo de 6 años de que trata la Ley 71 de 1988, para que se reconozca el derecho.

Por lo expuesto, concluyó que carece de competencia para resolver la solicitud de la señora Moreno de Rodríguez, y que la UGPP debe tramitar tal solicitud.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **1. Competencia**

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas «reglas generales»<sup>7</sup> se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, conforme al cual:

Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del código en cita dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.

---

<sup>7</sup> Ley 1437 de 2011. Artículo 34. «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PRINCIPAL. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código».

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

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

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

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

El conflicto de competencias recae sobre una actuación administrativa, particular y concreta, que es la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de vejez, presentada por la señora Arnovia Moreno de Rodríguez el 6 de mayo de 2020.

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

Tanto la UGPP, como Colpensiones han declarado su falta de competencia para conocer de la petición de la señora Arnovia Moreno de Rodríguez.

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

En el conflicto de competencias se encuentran involucradas autoridades públicas del orden nacional como la UGPP y Colpensiones.

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

## **2. Términos legales**

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «[...] mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán<sup>8</sup>».

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

---

<sup>8</sup> La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

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

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

### **3. Aclaración previa**

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

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

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

### **4. Problema jurídico**

En el presente caso, la Sala debe definir cuál es la autoridad competente para resolver la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez, presentada por la señora Arnovia Moreno de Rodríguez el 6 de mayo de 2020.

La Sala debe establecer si es: i) la UGPP, según lo establecido por el artículo 7 de la Ley 71 de 1988 y el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994; o ii) Colpensiones, en virtud de lo previsto por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, la Ley 33 de 1985<sup>9</sup> y el artículo 12 del Decreto 758 de 1990<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Ley 33 del 29 de enero de 1985, por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público, en su artículo 1 consagró: «El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) años tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio. No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones.

En todo caso, a partir de la fecha de vigencia de esta Ley, ningún empleado oficial, podrá ser obligado, sin su consentimiento expreso y escrito, a jubilarse antes de la edad de sesenta años (60), salvo las excepciones que, por vía general, establezca el Gobierno.

Colpensiones asegura que la peticionaria no cotizó en dicho fondo por más de seis (6) años, a pesar de ser esta la última entidad a la cual efectuó cotizaciones. De lo anterior, concluye que el reconocimiento pensional debe adelantarse por la UGPP, por ser la entidad a la que se aportó más tiempo, de conformidad con la Ley 71 de 1988 y su Decreto Reglamentario 2709 de 1994.

Por su parte, la UGPP considera que es competente Colpensiones, en la medida en que para el 1 de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, la peticionaria no tenía cotizaciones en el sector privado, ni expectativas de pensionarse bajo el amparo de la Ley 71 de 1988, por lo cual se debe dar aplicación al Decreto 758 de 1990.

Para resolver el conflicto de competencias, la Sala considera necesario desarrollar los siguientes temas: *i)* régimen de transición de la Ley 100 de 1993; *ii)* Ley 33 de 1985; *iii)* la pensión de jubilación por aportes, Ley 71 de 1988; *iv)* Alcance y aplicación del Decreto 758 de 1990; *v)* Autoridades en conflicto (Cajanal – UGPP y Colpensiones) y, *vi)* el caso concreto.

## **5. Análisis de la normativa aplicable**

### **5.1. Régimen de transición de la Ley 100 de 1993. Reiteración<sup>11</sup>**

Con el fin de amparar las expectativas legítimas de quienes no habían asegurado su derecho a la pensión, pero se encontraban próximos a cumplir con las condiciones previstas para ello, el Legislador estableció el régimen de transición, contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

---

**PARÁGRAFO 1º.** Para calcular el tiempo de servicio que da derecho a la pensión de jubilación o vejez, solo se computarán como jornadas completas de trabajo las de cuatro (4) o más horas diarias. Si las horas de trabajo señaladas para el respectivo empleo o tarea no llegan a ese límite, el cómputo se hará sumando las horas de trabajo real y dividiéndolas por cuatro (4); el resultado que así se obtenga se tomará como el de días laborados y se adicionará con los de descanso remunerado y de vacaciones, conforme a la ley.

**PARÁGRAFO 2º.** Para los empleados oficiales que a la fecha de la presente Ley hayan cumplido quince (15) años continuos o discontinuos de servicio, continuarán aplicándose las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad a la presente Ley.

Quienes con veinte (20) años de labor continua o discontinua como empleados oficiales, actualmente se hallen retirados del servicio, tendrán derecho cuando cumplan los cincuenta (50) años de edad, si son mujeres, o cincuenta y cinco (55), si son varones, a una pensión de jubilación que se reconocerá y pagará de acuerdo con las disposiciones que regían en el momento de su retiro.

**PARÁGRAFO 3º.** En todo caso, los empleados oficiales que a la vigencia de esta Ley, hayan cumplido los requisitos para obtener pensión de jubilación, se continuarán rigiendo por las normas anteriores a esta Ley».

<sup>10</sup> Decreto 758 del 11 de abril de 1990, por el cual se aprueba el Acuerdo numero 049 de febrero 1 de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios. «Artículo 12. Tendrán derecho a la pensión de vejez las personas que reúnan los siguientes requisitos: a) Sesenta (60) o más años de edad si se es varón o cincuenta y cinco (55) o más años de edad, si se es mujer y, b) Un mínimo de quinientas (500) semanas de cotización pagadas durante los últimos veinte (20) años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas, o haber acreditado un número de un mil (1.000) semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo».

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 25 de agosto de 2020 (Radicado núm. 11001-03-06-000-2020-00160-00), Decisión del 15 de diciembre de 2016 (Radicado núm. 11001-03-06-000-2016-00224) y Decisión del 12 de diciembre de 2019. (Radicado núm. 11001-03-06-000-2019-00112).



De acuerdo con dicha norma, son beneficiarias del régimen de transición las personas que, al entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones creado por esa ley, tenían cierta edad o habían alcanzado un tiempo mínimo de servicios cotizados o laborados, a quienes se les garantizó la posibilidad de pensionarse con las disposiciones anteriores que les fueran aplicables<sup>12</sup>, cuando cumplieran las condiciones allí previstas.

El citado artículo 36 dispuso los requisitos que debían cumplir las personas, para ser beneficiarias del régimen de transición, así:

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

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

El Acto Legislativo 01 de 2005, «[p]or 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 [...]. (Resaltado de la Sala).

De las normas transcritas se puede concluir que para ser beneficiario del régimen de transición pensional se requería que, al entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones, el interesado cumpliera alguno de los dos requisitos allí enunciados: a) la edad mínima, que para el caso de las mujeres era 35 años, y para el de los hombres, 40 años, o b) tener 15 años o más de tiempo de servicios cotizados.

---

<sup>12</sup> Sobre el particular, esta Sala ha afirmado: «A partir de la Ley 100 de 1993 se definió que el Régimen de Prima Media con Prestación Definida sería prestado por una sola entidad estatal, en razón de lo cual las cajas, fondos y entidades públicas hasta entonces encargadas del reconocimiento de las pensiones de jubilación de las personas vinculadas laboralmente con el Estado, no admitirían más afiliados y continuarían reconociendo las pensiones de quienes eran sus afiliados a la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, como regla general». Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 17 de septiembre de 2015 (Radicado núm. 11001-03-06-000-2015-00039-00).

El artículo 1º, párrafo transitorio 4º, del Acto Legislativo 1 de 2005 dispuso la terminación del régimen de transición el 31 de julio de 2010, con excepción de aquellos 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», esto es, hasta el 31 de diciembre de 2014<sup>13</sup>.

Por lo tanto, las personas beneficiarias del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 tienen derecho a solicitar la aplicación de la normativa anterior que les fuera aplicable, en el marco establecido por el Acto Legislativo 1 de 2005.

Por regla general, para los empleados públicos, dicho régimen previo corresponde al contenido en las Leyes 33 de 1985<sup>14</sup> o 71 de 1988<sup>15</sup>, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en cada una de ellas.

Para el caso en estudio, resulta pertinente aludir al régimen contenido en la Ley 33 de 1985, al previsto en la Ley 71 de 1988 y en el Decreto 758 de 1990.

## **5.2. La Ley 33 de 1985**

El régimen pensional de los empleados oficiales que hubieran aportado a las correspondientes cajas de previsión del sector público, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, estaba regulado por la Ley 33 de 1985, la cual prescribía:

Artículo 1º. El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

Así, de la norma transcrita se desprende que las personas cobijadas por este régimen pensional tienen derecho a obtener la pensión una vez cumplan 55 años de edad y 20 años de servicios continuos o discontinuos en el sector público.

Ahora bien, se deben acreditar todos los requisitos de la referida disposición, si llegara a considerarse su aplicación en virtud del régimen de transición.

## **5.3. La pensión de jubilación por aportes. Ley 71 de 1988**

### **5.3.1. Definición de la pensión de jubilación por aportes. Reiteración<sup>16</sup>**

---

<sup>13</sup> El párrafo transitorio 4º del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, dice textualmente que a los trabajadores beneficiarios del régimen de transición que, «además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, (...) se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.» La Sala de Consulta y Servicio Civil, en el concepto núm. 2194 de 2013, precisó que el término señalado debe entenderse hasta el 31 de diciembre de 2014.

<sup>14</sup> Ley 33 del 29 de enero de 1985 «[p]or la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público».

<sup>15</sup> Ley 71 del 19 de diciembre de 1988 «[p]or la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones».

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 15 de diciembre de 2016, rad. 11001-03-06-000-2016-00224; Decisión del 12 de diciembre de 2019, rad. 11001-03-06-000-2019-00112, y Decisión del 30 de abril de 2019, Rad. 11001-03-06-000-2018-00239, entre otras.

Con la Ley 71 de 1988 se facilitó el cumplimiento del requisito del tiempo para acceder a la pensión de jubilación, cuando resultara necesario sumar los tiempos servidos en el sector público y en el sector privado, y se hubieran efectuado aportes a entidades de previsión social exclusivas de servidores públicos y al Instituto de Seguros Sociales.

De esta manera, quienes hubiesen efectuado aportes a entidades de previsión social del sector público (como Cajanal) y al Instituto de Seguros Sociales, podrían acumular dichas cotizaciones, para completar los veinte (20) años de aportes o tiempos laborados exigidos por los correspondientes regímenes pensionales.

El artículo 7º de la citada Ley 71 de 1988 así lo estableció:

Artículo 7º. A partir de la vigencia de la presente ley, los empleados oficiales y trabajadores que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias de las entidades de previsión social que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de los Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer.

El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de esta prestación y determinará las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas.

De la norma se destacan las expresiones «empleados oficiales» y «trabajadores», «entidades de previsión social» e «Instituto de Seguros Sociales». En consecuencia, esta disposición se está refiriendo a las vinculaciones laborales con el sector público y con el sector privado, en virtud de las cuales las afiliaciones y cotizaciones para efectos pensionales debían hacerse, respectivamente, con las cajas o fondos de previsión social de carácter público, o con el ISS, hoy Colpensiones, que era para los trabajadores privados y, excepcionalmente para los trabajadores oficiales.

La norma regula el requisito del tiempo, en función de los «aportes» en cajas, fondos u otras entidades de previsión social del sector público del orden nacional o departamental, y de las cotizaciones en el ISS, hoy Colpensiones.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha interpretado la norma transcrita con un alcance más amplio, porque: *i*) en las relaciones laborales, especialmente del sector público, el tiempo laborado no necesariamente conllevaba afiliaciones y aportes para efectos pensionales, y *ii*) de acuerdo con la ley, y al amparo de la Constitución de 1991, el tiempo laborado es el requisito que, junto con la edad, causa el derecho a la pensión<sup>17</sup>.

Ahora bien, como se anotó, la misma Ley 71, en el inciso segundo del artículo 7º, dispuso: «El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de esta prestación y determinará las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas».

---

<sup>17</sup> Ejemplos: Corte Constitucional, Sentencia T-122 de 2014; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 19 de febrero de 2015 (Radicado núm. 25000-23-25-000-2007-00612-01(2302-13)); Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 18 de junio de 2015, dentro del conflicto de competencias administrativas radicado con el núm. 2015-00031.

Es así que, la Ley 71 fue reglamentada originalmente por el Decreto 1160 de 1989, que en su artículo 23 fijó en la dependencia de personal de la última entidad empleadora «la obligación de recibir, revisar y completar los documentos pertinentes para demostrar el derecho a la pensión de jubilación por aportes. Así mismo, deberá tramitarlos ante la entidad de previsión obligada al pago de la pensión [...]».

El Decreto 1160 fue derogado por partes, por el Decreto reglamentario 2709 de 1994<sup>18</sup> y por la Ley 1574 de 2012. El artículo 1º del Decreto 2709 de 1994 denominó «pensión de jubilación por aportes» a esta prestación, y la describió así:

Artículo 1º. Pensión de jubilación por aportes. La pensión a que se refiere el artículo 7º de la Ley 71 de 1988, se denomina pensión de jubilación por aportes.

Tendrán derecho a la pensión de jubilación por aportes quienes al cumplir 60 años o más de edad si es varón, o 55 años o más si se es mujer, acrediten en cualquier tiempo, 20 años o más de cotizaciones o aportes continuos o discontinuos en el Instituto de Seguros Sociales y en una o varias de las entidades de previsión social del sector público.

El artículo 5º del Decreto 2709 dispuso que, para efectos del requisito de tiempo, solo se tendrían en cuenta los servicios prestados durante los cuales se hubiera hecho aporte o cotización a una caja o fondo público, o al ISS. Dijo la norma:

Artículo 5º.- Tiempo de servicios no computables. No se computará como tiempo para adquirir el derecho a la pensión de jubilación por aportes, el laborado en empresas privadas no afiliadas al Instituto de Seguros Sociales para los riesgos de invalidez, vejez y muerte, ni el laborado en entidades oficiales de todos los órdenes cuyos empleados no aporten al sistema de seguridad social que los protege.

El Consejo de Estado, Sección Segunda<sup>19</sup>, declaró nulo el artículo 5º transcrito, porque consideró que los requisitos para la pensión eran de competencia del legislador y, por lo tanto, el reglamento no podía modificarlos. En esa medida, no podía desconocer el tiempo trabajado, que es el requisito legal para causar el derecho, junto con la edad, por regla general:

[...] De conformidad con lo expuesto, encuentra la Sala que varias normas de la Constitución Política de 1991 establecen de manera explícita una reserva de ley sobre el tema que fue objeto de regulación por parte del Gobierno Nacional en el artículo 5º del Decreto 2709 de 1994, a saber:

(i) El **artículo 53** dispone que: “El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: [La] garantía a la seguridad social [...]”

Como puede observarse, el artículo 53 superior exige al Congreso de la República que al momento de expedir el estatuto del trabajo, regule la garantía de la seguridad social, dentro de la cual está inmerso el régimen pensional, con el alcance, contenido y prestaciones que determine la ley.

---

<sup>18</sup> Decreto 2709 de 1994 (diciembre 13), «por el cual se reglamenta el artículo 7º de la Ley 71 de 1988».

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 28 de febrero de 2013 (Radicado núm. 11001-03-25-000-2008-00133-00(2793-08)). (Cita de la Sentencia de febrero 28/13).

(ii) A su vez, el **artículo 152** prescribe: “Mediante leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”.

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha sostenido que aquellas materias inexorablemente vinculadas a los derechos constitucionales fundamentales, tales como, la vida en condiciones dignas, el trabajo, el mínimo vital, etc., se encuentran sujetas a reserva de ley, razón por la cual no puede dejarse en manos del ejecutivo su regulación<sup>20</sup>. El contenido esencial del régimen pensional se encuentra en estrecha conexidad con dichos derechos fundamentales, por lo que su determinación debe realizarse a través del ejercicio de la potestad de configuración normativa del legislador, excluyendo para el efecto su fijación mediante reglamentación presidencial<sup>21</sup>.

Para la Sala no hay duda que el tema de los tiempos computables para los efectos relacionados con el reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes, al igual que la edad, forma parte del contenido esencial del mencionado régimen pensional, por lo que las exclusiones o excepciones al mismo deben establecerse mediante normas con rango de ley.

En efecto, se trata de un asunto sustancial de la materia objeto de reserva, vale decir de los elementos básicos del régimen pensional por aportes, considerando su conexidad con los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al trabajo, al mínimo vital y a la seguridad social, razón por la que escapa al alcance de la regulación mediante decretos reglamentarios. [...]

De manera que, para efectos del cómputo del requisito del tiempo, para causar el derecho a una pensión de jubilación por aportes, debe tomarse en cuenta el tiempo efectivamente laborado en el sector público y en el sector privado.

### **5.3.2. Entidad competente para reconocer y pagar la pensión de jubilación por aportes**

De otra parte, el artículo 10 del Decreto 2709 estableció una regla de competencia para el reconocimiento del derecho y pago de la pensión, que se determina en virtud del tiempo durante el cual se hicieron los aportes o cotizaciones, así:

**Artículo 10. Entidad de previsión pagadora.** La pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la última entidad de previsión a la que se efectuaron aportes, siempre y cuando el tiempo de aportación continuo o discontinuo en ellas haya sido mínimo de seis (6) años. En caso contrario, la pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la entidad de previsión a la cual se haya efectuado el mayor tiempo de aportes. [...]

De acuerdo con esta norma, la última entidad a la cual hizo cotizaciones o aportes la persona que reúne los requisitos de tiempo de servicio y de edad exigidos para causar la pensión de jubilación por aportes es la competente para reconocer y pagar dicha pensión, siempre que el tiempo de afiliación haya sido igual o superior a seis (6) años, continuos o discontinuos. De lo contrario, el reconocimiento y el pago corresponden a la entidad o fondo con el que se tenga el mayor tiempo de aportación, como regla general.

---

<sup>20</sup> Sentencia C-432 de 6 de mayo de 2004. (Cita de la Sentencia de febrero 28/13).

<sup>21</sup> Ibidem.

En relación con la pensión de jubilación por aportes, la Sala de Consulta en decisión del 10 de octubre de 2016, sostuvo:

[...] en síntesis, quien reúne el requisito de tiempo con aportes y cotizaciones a fondos públicos y al ISS, derivados de vínculos laborales con empleadores públicos y privados, respectivamente, tiene derecho a la pensión por aportes y **su reconocimiento está a cargo de la última entidad de previsión a la que estuvo afiliado, siempre que el tiempo de vinculación haya sido de seis años como mínimo, continuos o discontinuos. De lo contrario, el reconocimiento y pago corresponden a la entidad o fondo al cual se haya hecho la mayor aportación.** (Resaltado de la Sala).

Destaca la Sala que esta es una regla especial de competencia para la pensión por aportes, que debe aplicarse si se llega a la conclusión de que procede dicho régimen, en virtud del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

### **5.3.3. Posibilidad de acceder a la pensión de jubilación por aportes aun cuando no se hayan realizado en el sector privado, de manera previa a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993**

Ahora bien, teniendo en cuenta que en el presente caso, la UGPP manifiesta en su escrito que la pensión por aportes de que trata la Ley 71 de 1988 procede, siempre y cuando se hubiesen efectuado cotizaciones en el sector privado, de manera previa a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, la Sala considera necesario aludir a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional que ya han decantado el tema.

En ese sentido, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia SL5113-2019 precisó lo siguiente:

De cara al argumento del a quo, de que para acceder, como beneficiario del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, a la pensión por aportes del artículo 7 de la Ley 71 de 1988, **es necesario que a 1 de abril de 1994 el afiliado tenga tiempos al sector público y aportes al ISS**, es preciso recordar que esta Corte, en reiteradas ocasiones, **ha señalado que ese razonamiento es incorrecto** porque significaría cercenarle al beneficiario «que pueda cotizar al ISS por servicios personales privados para acceder a la pensión por aportes», además de que el Sistema de Seguridad Social no excluye ni prohíbe la afiliación para personas que con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 aporten con empleadores privados, ni le resta efectos a dichas cotizaciones. (Resaltado de la Sala).

En la referida sentencia, la Corte Suprema de Justicia reiteró lo expuesto en otra decisión, en los siguientes términos<sup>22</sup>:

De los razonamientos expuestos por la Corte, es necesario precisar que una persona amparada por el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y que hasta la entrada en vigencia de dicha ley **solamente haya cotizado para el sector público** o haya prestado sus servicios exclusivamente en entidades de derecho público, **puede acceder**, bien a la pensión regulada por la Ley 33 de 1985, o bien a la pensión por aportes del artículo 7 de la Ley 71 de 1988, siempre y cuando satisfaga la densidad de cotizaciones o tiempos de servicios requeridos para una u otra (...)

---

<sup>22</sup> Corte Suprema de Justicia, Sentencia SL4523-2015 del 15 de abril de 2015 (Radicado núm. 49533).

Por tanto, si una persona cobijada por el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, como acontece aquí con la demandante en la situación fáctica ya descrita, tiene la expectativa legítima de pensionarse, bien sea por la Ley 33 de 1985 o por la Ley 71 de 1988, **no hay razón alguna para sostener que para aspirar a la prestación por aportes regulada por la segunda, necesariamente se tengan que tener aportes al sector público y privado antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993.** Y de igual manera, tampoco puede decirse que las cotizaciones al sector privado efectuadas en vigencia de la Ley 100 de 1993 tengan efectos retroactivos, en tanto, como ya se dijo, **si hay la expectativa de poder reunir los requisitos para la pensión por aportes, nada impide que estos no sean válidos aun cuando los correspondientes al sector privado, se hubieran realizado solamente en vigencia de la Ley 100 de 1993.** (Resaltado de la Sala).

Asimismo, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia<sup>23</sup>, analizó la posibilidad de aplicar la Ley 71 de 1988 a una persona que se encontraba en el régimen de transición, y no había cotizado para el ISS con anterioridad a la Ley 100 de 1993, y concluyó:

En lo que respecta al régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo que señaló el Tribunal es que, para estar matriculado en él, **solo era necesario el cumplimiento de una determinada edad o 15 años de servicios cotizados, lo que no supone un mal entendimiento de la norma, pues eso es lo que se desprende de su inciso primero cuando señala: ‘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 treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres o quince (15) o más años de servicios, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados.’**

Ahora bien, de las consideraciones del Tribunal no se desprende que éste hubiera entendido que por el hecho de estar inmerso el afiliado en el régimen de transición señalado le resultaba aplicable cualquier norma anterior a la vigencia del nuevo sistema general de pensión, como se lo recrimina la censura, pues nada dijo expresamente sobre el punto ni ello, tampoco, cabe suponerlo del hecho que hubiera aplicado la Ley 71 de 1988, ya que específicamente sobre esta normatividad estimó que resultaba enteramente aplicable a la demandante toda vez que, consideró, su artículo 7 era claro en afirmar como condición para el otorgamiento de la pensión, el cumplimiento de 20 años de aportes que resaltó podían ser sufragados **“en cualquier tiempo, a partir de su vigencia”, sin que se requiriera que los aportes al ISS se hubiesen realizado con anterioridad a la vigencia o con retrospectividad a la Ley 100 de 1993.**

De manera que no fue que hubiera entendido el sentenciador que, por virtud del régimen de transición, a la actora le resultaba aplicable cualquier norma vigente con anterioridad a la Ley 100 de 1993, sino que, en el caso específico del régimen previsto en el artículo 7 de la Ley 71 de 1988, resultaba enteramente aplicable porque, a su juicio, las semanas cotizadas al ISS lo podían ser en cualquier tiempo anterior o posterior a la vigencia de la mencionada Ley 100 de 1993.

Y es que no aparece tampoco equivocada la tesis del ad quem, **pues del hecho que la demandante hasta el 1 de abril de 1994 solo hubiere cotizado en el sector público no deviene inexorablemente que no hubiere estado en la posibilidad de acumular ese tiempo con el cotizado al ISS, en virtud de lo**

---

<sup>23</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sentencia de mayo 24 de 2011 (Radicado núm. 41830).

**previsto en el artículo 7 de la Ley 71 de 1988, facultad que de ninguna manera podía considerarse truncada por el hecho de haber entrado en vigor el nuevo sistema general de pensiones, si, como ocurre en este caso, la actora quedó inmersa en el régimen de transición, que le permitía conservar tal posibilidad.** (Resaltado de la Sala).

Así las cosas, en los términos de la Corte Suprema de Justicia, la pensión de jubilación por aportes no requiere para su reconocimiento y pago que se acrediten cotizaciones en el sector privado de manera previa a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. En el mismo sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional, tal y como se evidencia del contenido de la Sentencia T – 105 de 2012, en la que se señaló lo siguiente:

Resulta pertinente recordar lo expuesto en la Resolución N° 03854 de septiembre 27 de 2010, que resolvió el recurso contra la Resolución N° 055447 de noviembre 24 de 2008, **señalando que el accionante no era beneficiario de la pensión de conformidad con la ley 71 de 1988, por no haber cotizado “al ISS con anterioridad a la vigencia del Sistema General de Pensiones, es decir (01 de abril de 1994)”. Ello no es de recibo frente a la Constitución, ni ante la ley y la jurisprudencia**, pues como se pudo constatar en el aparte quinto de estas consideraciones, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 (Régimen de Transición) permite aplicar leyes anteriores a la vigencia de la misma, siempre y cuando se cumplan los requisitos propios de la disposición, con edad o tiempo de servicio [...]

Adicionalmente, es preciso aludir al Concepto núm. 1718 emitido por esta Sala<sup>24</sup>, con ocasión de una consulta presentada por el Ministro de la Protección Social, en la que solicitó se precisara el régimen de transición aplicable a una persona, cuyos antecedentes coinciden con los que se estudian en el presente conflicto.

En aquella oportunidad, el Ministerio de Protección Social preguntó lo siguiente:

1. Cuál es el régimen de transición aplicable a las personas que a 1º de abril de 1994 cumplían con alguno de los requisitos prescritos en el inciso 2º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y se encontraban vinculadas a una entidad de derecho público, como trabajadores oficiales o como empleados públicos cuando para acreditar el tiempo de servicios o de cotizaciones, acumulan tiempos laborados para empleadores públicos y tiempos aportados al Instituto de Seguros Sociales.
2. Pueden sumarse para efecto de establecer el cumplimiento del requisito ‘tiempo de servicios’ en el régimen pensional de la Ley 33 de 1985, los tiempos de aportes al ISS?

La Sala consideró que el régimen de transición aplicable resultaba ser el previsto en la Ley 71 de 1988, en los siguientes términos:

La cuestión es entonces: para el destinatario del régimen de transición, que el 1º de abril de 1994 tenía vinculación laboral como empleado público o trabajador oficial, que requiere acumular tiempos públicos y cotizaciones al ISS para completar el requisito del tiempo y pensionarse, ¿cuál es el régimen “anterior” aplicable?

Para la Sala, si se hiciera abstracción de la ley 100 de 1993, la situación de la persona que se encuentra en la hipótesis planteada estaría regulada por la ley 71 de 1988, artículo 7º, que permite acreditar ‘aportes sufragados en cualquier

---

<sup>24</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1718 del 9 de marzo de 2006. (Radicado núm. 11001-03-06-000-2006-00014-00).



tiempo' en una o varias entidades de previsión social públicas de cualquier orden, y en el ISS, para completar el tiempo de 20 años, que junto con la edad, de 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres, son los requisitos establecidos por la misma ley 71 para acceder al derecho pensional.

Como el requisito del tiempo en la ley 33 de 1985 sólo puede acreditarse en el sector público así como el número de semanas de cotización es exclusivo del régimen administrado por el ISS, una persona que pueda acreditar uno u otro sin necesidad de acumularlos, puede entonces acceder a la pensión, bajo el régimen de la ley 33 de 1985 o del ISS, según el caso; **pero en la hipótesis consultada, esto es que requiera acumular aportes, se le negaría la posibilidad de pensionarse si se desconoce la ley 71 de 1988 como el régimen pensional aplicable por necesitar la suma de su vinculación pública y privada.**

**Con la vigencia de la ley 100 de 1993, la ley 71 de 1988 se torna en el 'régimen anterior' aplicable a la persona de la hipótesis de la consulta, pues precisamente la finalidad del régimen de transición es preservar, bajo el principio de favorabilidad, las condiciones de edad, tiempo y monto de la pensión, bajo las cuales esa persona hubiera adquirido el derecho a la pensión [...].**

Finalmente, es preciso señalar que el artículo 7° de la Ley 71 de 1988, no hace salvedad alguna respecto al tiempo en que deban realizarse los aportes. Por el contrario, precisa que **pueden ser sufragados en cualquier tiempo**, lo cual incluye los realizados bajo la vigencia de la Ley 100 de 1993.

De conformidad con lo expuesto, es preciso concluir lo siguiente:

1. El régimen de transición aplicable a una persona que previa la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 trabajó en el sector público y realizó aportes a una entidad de previsión social, y que le faltaron algunos años para completar los 20 años de que trata la Ley 33 de 1985, puede ser: i) La Ley 33 de 1985, en la medida en que complete los años requeridos en el sector público o, ii) La Ley 71 de 1988, si completa el período faltante con cotizaciones en el sector privado, o en el sector público y privado.

2. No es requisito para acceder a la pensión de jubilación de que trata la Ley 71 de 1988 acreditar aportes en el sector privado antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

#### **5.4. Alcance y aplicación del Decreto 758 de 1990**

El régimen previsto en el Acuerdo 049 del 1° de febrero de 1990, «por el cual se expide el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte», emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios y aprobado por el Decreto Reglamentario 758 de 1990 es uno de los regímenes existentes antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

El campo de aplicación de esta normativa se determinó en los artículos 1 y 2, en los que se precisó quienes se encontraban sujetos al seguro social obligatorio y quienes se encontraban excluidos, de la siguiente manera:

Artículo 1. **Afiliados al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.** Salvo las excepciones establecidas en el artículo 2° del presente Reglamento, estarán sujetos al seguro social obligatorio contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte de origen no profesional:

1. En forma forzosa u obligatoria:

a) Los trabajadores nacionales o extranjeros que presten sus servicios a patronos particulares mediante contrato de trabajo o de aprendizaje;

b) Los funcionarios de seguridad social del Instituto de Seguros Sociales y,

c) Los pensionados por jubilación cuyas pensiones vayan a ser compartidas con las pensiones de vejez a cargo del Instituto de Seguros Sociales o asumidas totalmente por él.

2. En forma facultativa:

a) Los trabajadores independientes;

b) Los sacerdotes diocesanos y miembros de las Comunidades Religiosas y,

c) Los servidores de entidades oficiales del orden estatal que al 17 de julio de 1977 se encontraban registradas como patronos ante el ISS.

3. Otros sectores de población respecto de quienes se amplíe la cobertura del régimen de los seguros sociales obligatorios.

Por su parte el artículo 2 indicó:

Quedan excluidos del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte:

a) Los trabajadores dependientes que al inscribirse por primera vez en el Régimen de los Seguros Sociales, tengan 60 o más años de edad;

b) Los trabajadores independientes que se afilien por primera vez con 50 años de edad o más, si se es mujer, o 55 años de edad o más, si se es varón;

c) Los trabajadores dependientes que al momento de iniciarse la obligación de asegurarse se encuentren gozando de una pensión de jubilación a cargo de un patrono o que de conformidad con el Código Sustantivo del Trabajo, tengan adquirido el derecho a la pensión de jubilación:

d) Las personas que se hayan pensionado por el Régimen de los Seguros Sociales Obligatorios o hubieren recibido la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o de invalidez por riesgo común, salvo para el caso de invalidez, que ésta hubiere cesado o desaparecido, en virtud de los programas de readaptación y rehabilitación por parte del Instituto;

e) Las personas que ejecuten trabajos ocasionales, accidentales y transitorios, cuya duración sea inferior a un (1) mes;

f) Los trabajadores por cuenta propia.

Parágrafo. La indemnización sustitutiva de la pensión de invalidez podrá llegar a convertirse en pensión de invalidez previos los estudios actuariales.

g) Salvo lo previsto en tratados internacionales, los extranjeros que ingresen al país en virtud de un contrato de trabajo de duración fija no mayor de un año y mientras esté vigente este contrato y los que por depender de empresas subsidiarias o filiales de organizaciones extranjeras que cubran varios países, estén sujetos a ser trasladados al exterior en cualquier tiempo, siempre que dichas organizaciones los tengan protegidos con algún Régimen de Seguro por los mismos riesgos.

La excepción en cada caso deberá ser solicitada al Instituto, adjuntándose las pruebas correspondientes;

h) Las demás personas, grupos o sectores de población que de conformidad con reglamentos especiales, hubieren sido excluidos de este seguro.

También el artículo 3 del Decreto 758 de 1990 dispuso en cuanto a la posibilidad de que el ISS pudiera suscribir convenios interinstitucionales, lo siguiente:

Artículo 3° **Convenios interinstitucionales.** Salvo lo que se establezca por ley, el ISS podrá suscribir convenios con otras instituciones de seguridad social de carácter nacional, para establecer la extensión y condiciones de la continuación o reconocimiento de los derechos de los asegurados que pasen de una Institución a otra, en relación con los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Así mismo el ISS podrá celebrar convenios con otras instituciones extranjeras de seguridad social, en cumplimiento de convenios o tratados internacionales celebrados por el Estado.

En cuanto a los requisitos para acceder a la pensión de vejez, el artículo 12 de dicha normativa consagró:

ARTÍCULO 12. REQUISITOS DE LA PENSION POR VEJEZ. Tendrán derecho a la pensión de vejez las personas que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Sesenta (60) o más años de edad si se es varón o cincuenta y cinco (55) o más años de edad, si se es mujer y,
- b) Un mínimo de quinientas (500) semanas de cotización pagadas durante los últimos veinte (20) años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas, o haber acreditado un número de mil (1.000) semanas de cotización sufragadas en cualquier tiempo.

En ese orden, las personas afiliadas al régimen de prima media con prestación definida, beneficiarios del régimen de transición y cuyas cotizaciones fueron efectuadas al Seguro Social, hoy Colpensiones, tienen derecho a que su pensión sea reconocida de acuerdo con los criterios fijados en el referido Acuerdo 049, en cuanto a la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión.

Ahora bien, algunas personas no alcanzaban a acreditar el número de semanas de cotización al Seguro Social exigidas en el referido Acuerdo 49, así que con el propósito de completarlas, solicitaban que les fuera tenido en cuenta el tiempo laborado en entidades públicas, cotizado en las cajas o fondos de previsión. Por esta razón, se evaluó esta posibilidad de acumular o no las semanas de cotización en entidades públicas y privadas.

Tanto la Corte Constitucional, como la Corte Suprema de Justicia se han pronunciado sobre este aspecto, y han contemplado dicha posibilidad.

En Sentencia SL1981-2020 del 1 de julio de 2020, la Corte Suprema de Justicia concluyó que es posible obtener la pensión de vejez a la que alude el Acuerdo 049 de 1990, sumando las semanas laboradas en el sector público, sufragadas o no a una caja, fondo o entidad de previsión social. Así las cosas, todos los tiempos laborados, sin importar el tipo de empleador y si fueron objeto de aportes a pensión o no, se contabilizan para determinar el reconocimiento y pago de la pensión bajo dicha normativa.

La Corte Constitucional en Sentencia SU - 769 del 16 de octubre de 2014, señaló lo siguiente:

[...] para obtener la pensión de vejez en virtud del artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990, es posible acumular tiempos de servicios tanto del sector público cotizados a cajas o fondos de previsión social, como del sector privado cotizados al Instituto de Seguros Sociales. Esto, por cuanto dicha disposición no exige que las cotizaciones hayan sido efectuadas exclusivamente al seguro social y porque la aplicación del régimen de transición solamente se limita a los tres ítems previamente señalados, donde no se encuentra aquel referente al cómputo de las semanas, requisito que debe ser determinado según lo dispuesto en la Ley 100 de 1993.

[...] la postura de la Corte Constitucional ha sido pacífica, uniforme y reiterada en lo que se refiere a la posibilidad de acumular tiempos de servicio cotizado a cajas o fondos de previsión social o que en todo caso fueron laborados en el sector público y debieron ser cotizados, con las semanas aportadas al Instituto de Seguros Sociales, para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez.

Asimismo, la Corte llegó a las siguientes conclusiones:

9.1. El cómputo de las semanas cotizadas es un aspecto que quedó consagrado en la Ley 100 de 1993 precisamente para dar solución a la desarticulación entre los diferentes regímenes que durante un tiempo hizo imposible acumular tiempos de servicio con diferentes empleadores, reduciendo notablemente la posibilidad de los trabajadores para acceder a la pensión de vejez.

De conformidad con los precedentes jurisprudenciales reseñados en la parte considerativa de esta sentencia, para efecto del reconocimiento de esta prestación es posible acumular los tiempos de servicios cotizados a las cajas o fondos de previsión social, con las semanas de cotización efectuadas al Instituto de Seguros Sociales, por cuanto la exclusividad en los aportes a esta entidad se trata de un evento no contemplado en el Acuerdo 049 de 1990.

9.2. Por otro lado, según se decantó en esta providencia, por ser la postura que mejor se ajusta a la Constitución y a los principios de favorabilidad y *pro homine*, y que maximiza la garantía del derecho fundamental a la seguridad social, tal acumulación es válida no solo para los casos en que fueron acreditadas 1000 semanas en cualquier tiempo, sino también para los eventos en los que se demostró haber reunido un total de 500 semanas dentro de los 20 años anteriores al cumplimiento de la edad requerida.

9.3. Finalmente, también es posible acumular el tiempo laborado en entidades públicas respecto de las cuales el empleador no efectuó las cotizaciones a alguna caja o fondo de previsión social, con las semanas aportadas al Instituto de Seguros Sociales. [...]

De lo expuesto en precedencia, la Sala debe destacar lo siguiente:

El régimen contenido en el Decreto 758 de 1990 resulta aplicable a quienes hubieren realizado cotizaciones al ISS de manera previa la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, tal y como se desprende del propio artículo 36 de la ley en cita, que indica que las condiciones para obtener la pensión serán las definidas «en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados».

## **5.5. Autoridades en conflicto (Cajanal – UGPP y Colpensiones)**

### **5.5.1. La liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal y la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP. Reiteración**

Mediante el Decreto 1600 de 1945, el Gobierno Nacional estableció la Caja Nacional de Previsión Social, conforme a lo ordenado por la Ley 6 de 1945<sup>25</sup>, como una entidad dotada de 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»<sup>26</sup>.

Dicha entidad fue transformada en empresa industrial y comercial del Estado mediante la Ley 490 de 1998<sup>27</sup>, 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».

Luego, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 155<sup>28</sup> de la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 2196 de 2009<sup>29</sup>, ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE.

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

I. 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 4º del presente decreto, de acuerdo con las normas que rigen al materia» (artículo 3º, inciso segundo).

II. Cajanal EICE en Liquidación « ... continuará con la administración de la nómina de pensionados, hasta cuando estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la

---

<sup>25</sup>Ley 6 del 19 de febrero de 1945. Artículo. 18. «El Gobierno procederá a organizar la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, a cuyo cargo estará el reconocimiento y pago de las prestaciones a que se refiere el artículo anterior. La organización de esta entidad se hará por el Gobierno antes del 1o. de julio de 1945».

<sup>26</sup> Ibidem. Artículo 17.

<sup>27</sup>Ley 490 de 1998. Artículo. 1º. «Naturaleza jurídica. La Caja Nacional de Previsión Social, establecimiento público del orden nacional creado mediante la Ley 6a de 1945, se transforma en virtud de la presente ley en Empresa Industrial y Comercial del Estado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Su régimen presupuestal y de personal será el de las entidades públicas de esta clase. Estará vinculada al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Para todos los efectos legales la denominación de la empresa es, Caja Nacional de Previsión Social y podrá utilizar la sigla Cajanal».

<sup>28</sup>Ley 1151 de 2007. Artículo 155. «De la Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. (...) 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, (...) 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.(...)». (Subrayado de la Sala).

<sup>29</sup> Decreto 2196 de 2009. Artículo. 1. «SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN. Suprímase la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE, creada por la Ley 6 de 1945 y transformada en empresa industrial y comercial del Estado, descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, mediante la Ley 490 de 1998, vinculada al Ministerio de la Protección Social. Para todos los efectos utilizará la denominación Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en Liquidación. (...)».

Protección Social – UGPP, creada por la Ley 1151 de 2007» (artículo 3º, inciso segundo, aparte final).

III. Cajanal EICE en Liquidación « ... deberá adelantar todas las acciones necesarias para el traslado de sus afiliados cotizantes, a más tardar dentro del mes siguiente a la vigencia del presente decreto, a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social – ISS» (artículo 4º).

Mediante el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, 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, la Ley 1151 atribuyó a la citada unidad las siguientes funciones;

[...] 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. (artículo 156, numeral 1º).

La misma ley otorgó al Gobierno Nacional facultades extraordinarias para establecer las funciones de la entidad, entre otros fines, lo cual hizo mediante el Decreto Ley 169 de 2008<sup>30</sup>. El artículo 1º, numeral 1º, de dicho decreto dispuso que es función de la UGPP:

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

Más adelante, por el Decreto 4269 de 2011<sup>31</sup>, se distribuyeron unas competencias en materia de reconocimiento de derechos pensionales entre Cajanal en Liquidación y la UGPP. En el artículo 1 se indicó que la UGPP sería la competente para resolver todas las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011.

Para recapitular, puede decirse, entonces, que el Decreto 2196 de 2009 decretó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social; que la Ley 1151 de 2007, artículo 156, y el Decreto Ley 169 de 2008 crearon y establecieron las

---

<sup>30</sup> Por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.

<sup>31</sup> Decreto 4269 del 8 de noviembre de 2011, por el cual se distribuyen unas competencias.

funciones de la UGPP, respectivamente, y que el Decreto 4269 de 2011 efectuó la distribución de competencias entre Cajanal en Liquidación y la UGPP.

Adicionalmente, la estructura y organización de la UGPP fue establecida mediante el Decreto 5021 de 2009, que fue modificado por el Decreto 4168 de 2011 y luego subrogado por el Decreto 575 de 2013. El artículo 2º de este último ratifica que el objeto de dicha entidad incluye:

[...] reconocer y administrar los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades 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 mediante el Decreto 877 de 2013 se prorrogó por última vez, hasta el 11 de junio de 2013, el plazo dispuesto para la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, establecido en el artículo 1º del Decreto 2196 de 2009.

### **5.5.2. La liquidación del Instituto de Seguros Sociales y la entrada en funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones. Reiteración**

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

Con la expedición de los Decretos 2011<sup>32</sup>, 2012<sup>33</sup> y 2013<sup>34</sup> de 2012, el Gobierno Nacional reglamentó la entrada en funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, ordenó la supresión del ISS y lo declaró en estado de liquidación, ente otros asuntos, todo ello a partir del 28 de septiembre de 2012.

En el Decreto 2011 de 2012 se previó que los afiliados al ISS quedarían directamente a cargo de Colpensiones:

Artículo 2º. 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.

En el artículo 3º del mismo decreto se estableció el trámite a seguir para la atención de las solicitudes de pensión y el cumplimiento de los fallos de tutela

---

<sup>32</sup> Por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones.

<sup>33</sup> Por el cual se suprimen unas dependencias de la estructura del Instituto de Seguros Sociales – ISS.

<sup>34</sup> Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales, ISS, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.

proferidos en contra del ISS en Liquidación, presentadas o dictados con anterioridad a su vigencia, así:

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. (...)

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.

Como se aprecia, las funciones que hasta el 28 de septiembre de 2012 le correspondían al Instituto de Seguros Sociales en materia pensional, se reasignaron, a partir de esa fecha, a Colpensiones, incluyendo el reconocimiento de los derechos pensionales que eran competencia del ISS.

### **5.5.3. Conclusiones sobre el marco jurídico**

La interpretación integral y sistemática de las disposiciones tomadas en consideración hasta este punto, permite a la Sala extraer las siguientes conclusiones generales en relación con la distribución de las competencias que actualmente tienen asignadas la UGPP y Colpensiones para reconocer pensiones en el régimen solidario de prima media con prestación definida:

- a. Compete a la UGPP el reconocimiento de las pensiones de aquellas personas que antes del 1° de julio de 2009<sup>35</sup> adquirieron el derecho a la pensión, es decir, cumplieron los requisitos de edad y número de semanas cotizadas o tiempo de servicios exigidos, siempre y cuando estuvieran afiliadas en ese momento a Cajanal.
- b. Compete también a la UGPP el reconocimiento de las pensiones de aquellas personas que, estando afiliadas a Cajanal o a otras cajas, fondos o entidades públicas autorizadas por el artículo 52 de la Ley 100 de 1993 para administrar pensiones en el régimen de prima media, cumplieron el requisito de tiempo de servicios o número de semanas cotizadas exigido por la ley, y se retiraron o

---

<sup>35</sup> Fecha en la cual se realizó el traslado masivo de afiliados de Cajanal en Liquidación al ISS, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 4° del Decreto 2196 de 2009.



desafilieron del régimen de prima media con prestación definida antes de la cesación de actividades de la respectiva caja, fondo o entidad, para esperar el cumplimiento de la edad.

c. En los demás casos, el reconocimiento y pago de las pensiones en el régimen de prima media con prestación definida compete a Colpensiones, como administradora general de dicho régimen en la actualidad.

## 6. Caso concreto

La Sala analizará el conflicto de competencias sobre la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de la señora Arnovia Moreno de Rodríguez con fundamento en la información que aparece en el expediente, sin perjuicio de la obligación que le asiste a la autoridad que sea declarada competente, de verificar todos los documentos y la información que hagan parte de su historia laboral, con el fin de determinar la procedencia del derecho.

Según la documentación aportada al presente conflicto, la señora Moreno durante su vida laboral trabajó en el sector público y privado, tal como se resume en el siguiente cuadro<sup>36</sup>:

Empleador	Desde	Hasta	Tiempo	Fondo donde realizaron aportes
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	15-03-1972	30-06-1973	466 días	Cajanal
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	01-10-1973	06-12-1990	6206 días	Cajanal
Global Advisors Team	01-01-2013	31-12-2014	720 días	ISS/Colpensiones
<b>Total tiempo laborado:</b>			20 años, 1 mes y 12 días 7242 días 1035 semanas	

Ahora bien, la señora Arnovia Moreno de Rodríguez sería beneficiaria del régimen de transición, según lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, como quiera que para la fecha de entrada en vigencia del sistema general de pensiones, esto es, el 1 de abril de 1994, tenía 54 años de edad y 18 años cotizados en pensiones a Cajanal por haber trabajado durante este lapso en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

De otra parte, es importante destacar que la señora Arnovia Moreno de Rodríguez para la fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo núm. 1 de 2005 contaba con más de 750 semanas cotizadas, motivo por el cual quedaba amparada por el régimen de transición hasta el año 2014, fecha en la que habría acreditado el cumplimiento de los requisitos para acceder a su derecho a la pensión.

---

<sup>36</sup> La información que se cita es la extraída de la formulación del conflicto de competencias presentado por la UGPP. La historia laboral remitida por Colpensiones actualizada al 24 de noviembre de 2020 indica que el total de semanas cotizadas, incluyendo los reportes públicos es de 1031.85 semanas.

Como beneficiaria del régimen de transición, el régimen aplicable eventualmente sería el establecido en el artículo 7º de la Ley 71 de 1988 (reglamentado por el Decreto 2709 de 1994), que regula la pensión de jubilación por aportes, según el cual las mujeres que tuviesen 55 años de edad y 20 o más años de aportes o tiempos laborados, tendrían derecho al reconocimiento de su pensión.

Es preciso tener en cuenta que la peticionaria cotizó 18 años para pensión en Cajanal, de manera previa a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. En razón a ello, la peticionaria para obtener derecho a su pensión contaba con dos opciones:

*i)* completar el período faltante de 2 años en el sector público, bajo el régimen de la Ley 33 de 1985, o

*ii)* sumar el período faltante en el sector privado, con cotizaciones en el ISS o Colpensiones, para acceder a la pensión de jubilación por aportes según la Ley 71 de 1988.

En el caso en estudio, la señora Arnovia Moreno de Rodríguez cotizó el período faltante desde el 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014 en Colpensiones. De esta manera, habría quedado inmersa en la segunda alternativa que hace referencia al régimen de la Ley 71 de 1988.

Bajo el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994, la entidad competente para el reconocimiento y pago de la pensión es aquella en la que se efectuó el mayor número de aportes, en razón a que en Colpensiones no se completó un mínimo de aportación de 6 años.

En el presente caso, el argumento aludido por la UGPP según el cual no resulta posible dar aplicación de la Ley 71 de 1988 en razón a que no existieron cotizaciones en el sector privado, previa la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, no sería válido, pues la normativa no admite tal interpretación, tal y como fue estudiado y concluido por la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional.

De otra parte, la señora Arnovia Moreno de Rodríguez, previa a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 no cotizó, ni estuvo afiliada al ISS, por lo que no le sería aplicable el régimen contenido en el Decreto 758 de 1990.

Por tal razón, la autoridad competente para atender la solicitud de reconocimiento y pago de la señora Arnovia Moreno de Rodríguez, sería la entidad en la que efectuó el mayor número de aportes, que fue Cajanal, lo que determinaría que en principio correspondería a la UGPP, ante la liquidación de la primera.

Sin embargo, al revisar la historia laboral de la peticionaria, se observa que no se cumplen los supuestos definidos por la Ley 1151 de 2007 y el Decreto Ley 169 de 2008, para que la UGPP pueda asumir la competencia. Lo anterior, por cuanto la peticionaria no estaba afiliada a Cajanal cuando esta fue suprimida, no había causado el derecho reclamado antes de la supresión de la misma caja y tampoco había completado el requisito del tiempo antes de su desafiliación a Cajanal.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que la competencia prevista en el Decreto 2709, artículo 10, según la cual, la entidad competente para el reconocimiento y pago de la pensión es aquella en la que se efectuó el mayor número de aportes, es de carácter reglamentario. Por su parte, la competencia de

la UGPP, para sustituir a Cajanal en sus obligaciones pensionales están dadas en virtud de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto Ley 169 de 2008.

Por consiguiente, teniendo en cuenta que la competencia es asunto de reserva legal, surge el conflicto jurídico entre el reglamento y la ley cuando, como en el caso concreto, las condiciones particulares de la interesada no corresponden a las competencias que la ley asignó a la UGPP.

En otras decisiones, relativas a solicitudes de pensiones con base en suma de tiempos laborados en los sectores público y privado, pero que tampoco encajaban en las funciones legales de la UGPP, la Sala resolvió declarar competente a Colpensiones, bajo la consideración de que:

[...] las condiciones particulares de los peticionarios de derechos pensionales pueden determinar que la autoridad, en principio competente por razón del mayor tiempo de aportación, carezca de competencia para reconocer el derecho reclamado, caso en el cual deberá asumir el conocimiento y decisión la autoridad con competencia general o con la competencia especial que responda a la condición específica del interesado [...]<sup>37</sup>.

Ahora, Colpensiones es igualmente de creación legal y su norma de creación, el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, definió su objeto que es, en esencia, administrar el régimen de prima media con prestación definida, lo cual configura su competencia general. Es decir que, respecto de los derechos pensionales que no responden a las condiciones que determinan la competencia de otras autoridades, es Colpensiones la llamada por la ley a asumir el estudio y las decisiones de fondo sobre tales derechos.

En ese orden de ideas, en el presente caso la autoridad que tiene la competencia para estudiar y resolver de fondo la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión presentada por la señora Arnovia Moreno de Rodríguez es Colpensiones.

## 7. Exhorto

Finalmente, la Sala considera pertinente exhortar a Colpensiones para que de manera prioritaria y expedita resuelva la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de la señora Arnovia Moreno de Rodríguez. Lo anterior, en razón a: *i*) la edad de la peticionaria, que en la actualidad tiene 81 años, *ii*) el tiempo que lleva adelantando la solicitud, y *iii*) el lapso transcurrido desde que habría acreditado el cumplimiento de los requisitos para acceder al derecho pensional.

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

## RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE** a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), para resolver de fondo la solicitud de reconocimiento y pago del derecho pensional solicitado por la señora Arnovia Moreno de Rodríguez.

---

<sup>37</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisiones del 12 de diciembre de 2017 (Radicado núm. 11001-03-06-000-2017-00133-00(C)), del 27 de febrero de 2018 (Radicado núm. 11001-03-06-000-2017-00169-00), y del 9 de diciembre de 2020 (Radicado núm. 11001030600020200019200).

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente de la referencia a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), para que adelante la actuación administrativa de manera inmediata.

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y a la señora Arnovia Moreno de Rodríguez.

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

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

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

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Presidente de la Sala

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Consejero de Estado

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala