

**CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre el Municipio de San Cayetano, la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal, UGPP / RÉGIMEN PENSIONAL DE LA LEY 33 DE 1985 / ENTIDAD TERRITORIAL EMPLEADORA – En el caso concreto el municipio carece de facultades para el reconocimiento de derechos pensionales / COLPENSIONES – Administradora general del régimen de prima media**

Quedaron sujetos al régimen de transición consagrado en la norma, las mujeres mayores de 35 años y los hombres mayores de 40 años o quienes tuvieran más de 15 años de servicios, en la fecha de entrada en vigencia del sistema general de seguridad social en pensiones. Cumplida la exigencia de la edad o del tiempo de servicio, la persona tenía derecho a conservar el régimen pensional que traía antes de la Ley 100. El Acto Legislativo 01 de 2005, dispuso que el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 no se extendería más allá del 31 de julio de 2010 pero lo conservó para quienes “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...”. En principio y salvo disposiciones especiales respecto de las cuales no existe mención en los documentos conocidos por la Sala, el régimen pensional de la peticionaria era de transición (no se perdió con el Acto Legislativo 1 de 2005) y correspondía al de la Ley 33 de 1985, que para los empleados oficiales estipuló: “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 (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.” (...) 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. (...) 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. (...) Régimen de transición: De acuerdo con la historia laboral, al 1º de abril de 1994, la señora Wilches de Benítez tenía más de 55 años de edad, y más de 20 años de servicio, requisitos que cumplió antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Por tanto, en aplicación del artículo 11 de la Ley 100 de 1993, la señora Wilches tiene derecho a que se le aplique el régimen vigente al momento de adquirir su estatus pensional (16 de marzo de 1993), es decir, se le aplica la Ley 33 de 1985. Régimen aplicable: A la señora Wilches Benítez, en principio, podría aplicársele la Ley 33 de 1985, que sería la norma bajo la cual estaría llamada a regirse su derecho pensional. En efecto, cumplió los 55 años el 16 de marzo de 1993 y los veinte años de servicio en octubre de 1978, todos ellos laborados en el sector público. Por consiguiente, como el requisito del tiempo para adquirir el derecho lo cumple en octubre de 1978, al sumar los tiempos de servicio en el municipio de San Cayetano y en la Dirección Judicial de Cundinamarca en su condición de empleado público (sobrepasa los 20 años), le es aplicable el régimen de pensión de jubilación contenida en la Ley 33 de 1985. Estatus pensional: La peticionaria cumplió el estatus pensional el 16 de marzo de 1993, fecha para la cual no se encontraba vinculada ni cotizando con ninguna entidad. Entidad competente: En reiteradas oportunidades, la Sala ha sostenido que la regla general de competencia para resolver las solicitudes de reconocimiento de los derechos pensionales es la entidad a la cual se encontraba afiliada la persona al momento de cumplir el status pensional. Ahora bien, como se ha mencionado, de la historia laboral y de los alegatos del municipio se evidencia que la peticionaria nunca

estuvo afiliada a la Caja de Previsión Municipal de San Cayetano, ni a ninguna otra entidad administradora de pensiones, motivo por el cual, la entidad que estaría obligada a estudiar la solicitud pensional de la señora Wilches de Benítez sería el municipio de San Cayetano, pues esta entidad territorial fue su última empleadora. De manera que, como la señora Cecilia Wilches no cotizó ni estuvo afiliada a ninguna administradora de pensiones durante el tiempo que laboró al servicio del municipio de San Cayetano, lo que procede es determinar si, el mismo, como empleador de la peticionaria, tiene o no la capacidad jurídica para reconocer la prestación pensional solicitada. En el presente caso, el municipio de San Cayetano no tiene facultades para el reconocimiento de derechos pensionales, por lo que resulta forzoso concluir que carece de competencia para resolver la petición de la señora Cecilia Wilches de Benítez. De lo anterior se concluye que la competencia se trasladó a la administradora del régimen de prima media con prestación definida, que para entonces estaba en cabeza del ISS, hoy liquidado y en la actualidad corresponde a Colpensiones. Así las cosas, la Sala declarará competente a Colpensiones para decidir de fondo la petición de la señora Cecilia Wilches de Benítez, sin perjuicio del pago que, por concepto de cuota parte o bono pensional, deban hacer el municipio de San Cayetano y la Rama Judicial por el tiempo que la señora Cecilia Wilches de Benítez laboró en cada una de esas entidades

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1996 – ARTÍCULO 36 / LEY 33 DE 1985 – ARTÍCULO 1

#### **CAJA DE PREVISIÓN MUNICIPAL DE SAN CAYETANO**

No obran en el expediente documentos que sustenten la liquidación de la Caja de Previsión Municipal, ni la de creación de un fondo para reemplazarla, por tal razón, el despacho solicitó a la Alcaldía de San Cayetano soporte documental acerca de la existencia o liquidación de la mencionada caja. En respuesta enviada por correo electrónico, el Secretario General de la alcaldía, certificó que debido a una emergencia en el Municipio, tuvieron que evacuar las instalaciones de la Alcaldía y se perdieron varios documentos, entre ellos, los actos administrativos de creación y liquidación de la Caja. Sin embargo, afirmó que la Caja había sido liquidada en el mes de octubre de 1996 (folio 82). Asimismo, no existe evidencia que las funciones de la liquidada Caja las hubiera asumido otra entidad

#### **CONSEJO DE ESTADO**

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

**Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación numero: 11001-03-06-000-2018-00022-00(C)**

**Actor: MUNICIPIO DE SAN CAYETANO**

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 (C.P.A.C.A.), Ley 1437 de 2011, resuelve el conflicto negativo de competencias de la referencia, suscitado entre el municipio de San Cayetano, la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES- (en adelante COLPENSIONES) y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal –UGPP- (en adelante UGPP).

## I. ANTECEDENTES

De acuerdo con los documentos que obran en el expediente, el presente conflicto tiene los siguientes antecedentes:

1. La señora Cecilia Wilches de Benítez identificada con la cédula de ciudadanía N° 20.788.511, nació el día 16 de marzo de 1938, y en la actualidad tiene 80 años de edad (folio 9).

2. La señora Cecilia Wilches de Benítez tiene la siguiente historia laboral<sup>1</sup>:

a. Estuvo vinculada laboralmente con el municipio de San Cayetano como escribiente de la alcaldía; durante esa vinculación laboral no estuvo afiliada a caja, fondo o entidad de previsión social y, por consiguiente, no hizo aportes para pensión en los siguientes períodos:

(i) del 7 de abril de 1958 hasta el 30 de junio de 1958, y

(ii) del 1 de abril de 1970 al 31 de octubre de 1978,

b. El 1 de enero de 1959 al 16 de marzo de 1970, laboró como secretaria en un juzgado y cotizó a **Cajanal**.

c. Posteriormente cotizó a **Colpensiones**, en los siguientes periodos:

(i) Del 1 de mayo de 2001 al 29 de mayo de 2001

(ii) Del 1 de junio de 2001 al 29 de junio de 2001

(iii) Del 1 de julio de 2001 al 29 de julio de 2001

(iv) Del 1 de julio de 2002 al 31 de julio de 2002

(v) Del 1 de agosto de 2002 al 31 de agosto de 2002

(vi) Del 1 de septiembre de 2002 al 31 de octubre de 2002

3. El 21 de abril de 2016, la peticionaria presentó solicitud ante Colpensiones para que esta entidad le reconociera y pagara la pensión de vejez, la cual le fue negada mediante Resolución GNR 265534 del 8 de septiembre de 2016, por considerar que no tenía el tiempo mínimo de aportes. Esta decisión fue confirmada mediante resolución GNR 265534 del 8 de septiembre de 2016. Adicionalmente, remitió la solicitud a la UGPP (folios 10 a 12).

4. La UGPP mediante resolución RDP 003189 del 30 de enero de 2017, negó la pensión a la señora Wilches de Benítez porque no acreditó el tiempo de servicio mínimo para el reconocimiento y pago de la pensión. Contra la anterior decisión la peticionaria presentó recursos de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos por Resolución RDP 010593 del 16 de marzo de 2017, en la cual se revocó la decisión que había negado el estudio de la pensión y en su lugar, ordenó

---

<sup>1</sup> Información tomada de los certificados de información laboral y de la resolución SUB 35595 de 19 de abril de 2017 y 009 de 26 de enero de 2018 (folios 71 a 74).

remitirla por competencia al municipio de San Cayetano (Cundinamarca) – Caja de Previsión municipal<sup>2</sup> (folios 13 a 18).

5. El 19 de abril de 2017, la peticionaria radicó nuevamente solicitud ante Colpensiones, entidad que mediante Resolución SUB 35595 del 19 de abril de 2017 negó su competencia, dado que no es la entidad que recibió durante seis años continuos o discontinuos los aportes de la peticionaria, y resolvió ordenar la remisión del expediente al municipio de San Cayetano (folios 19 a 22).

6. El municipio de San Cayetano, mediante Resolución 009 de enero 26 de 2018, declaró la falta de competencia porque a la fecha de liquidación de la Caja de Previsión Municipal, la peticionaria no se encontraba afiliada y además, la última caja a la cual hizo aportes fue al ISS, hoy Colpensiones, siendo esa entidad la competente para resolver la solicitud pensional (folios 23 al 26).

7. El 2 de febrero de 2018, el municipio de San Cayetano promovió ante la Sala, el conflicto negativo de competencias (folios 1 a 8).

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (folio 41).

Consta que se informó sobre el presente conflicto a la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones–, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-, a la señora Cecilia Wilches de Benítez y al municipio de San Cayetano, con el fin de que presentaran sus argumentos o consideraciones, de estimarlo pertinente (folio 42).

Obra también la constancia de la Secretaría de la Sala en el sentido de que durante la fijación del edicto se recibió alegaciones de Colpensiones, la UGPP (folios 49, 75).

## **I. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

### **1. Unidad Administrativa Especial de gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de Protección Social - UGPP**

Para la UGPP la petición de la señora Wilches de Benítez debe ser resuelta por Colpensiones “y/o por el Municipio de San Cayetano – Cundinamarca” pues la señora laboró en dicho municipio y estuvo afiliada al régimen de prima media con

---

<sup>2</sup> En la resolución que resolvió el recurso, la UGPP ordenó remitir la solicitud al municipio de San Cayetano porque de acuerdo con los certificados laborales los tiempos laborados al municipio fueron cotizados a la caja del municipio y por ese motivo esa es la entidad competente para estudiar la petición. (folios 13 a 18).

prestación definida a través “de la Caja de Previsión del Municipio de San Cayetano”.

Asimismo, señaló que al ser la peticionaria beneficiaria del régimen de transición, “y la última entidad empleadora el municipio de San Cayetano a la cual realizó aportes (según las certificaciones obrantes en el expediente administrativo) por un período superior a seis años”, esta entidad territorial es la responsable de estudiar la solicitud de la peticionaria (folios 44 a 47).

## **2. Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES**

Para Colpensiones cuando la peticionaria cumplió su status pensional no cotizaba con esa entidad. Adicionalmente, señala que la mayoría de cotizaciones las realizó en Cajanal, siendo hoy la UGPP la responsable (folios 50 a 53).

## **3. Municipio de San Cayetano**

Aunque el municipio no presentó alegatos, de los actos administrativos se puede extraer los siguientes argumentos para rechazar su competencia:

*“Que la señora Wilches de Benítez a la fecha de la terminación de la prestación de sus servicios como de la aplicación normativa correspondiente a su trámite de pensión de vejez ya no se encontraba afiliada al momento de la liquidación de la Caja de Previsión Municipal de San Cayetano pero al realizar aportes a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, el Municipio de San Cayetano no debe efectuar el trámite de la prestación de la ex servidora”*(folios 23 a 26).

# **IV. CONSIDERACIONES**

## **1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas**

### **a. Competencia**

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

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

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

*“Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá*

*inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional... En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.”*

De acuerdo con las normas citadas la Sala es competente para resolver los conflictos de competencias (i) que se presenten entre autoridades nacionales o en que esté involucrada por lo menos una entidad de ese orden; (ii) que se refieran a un asunto de naturaleza administrativa; y que (iii) versen sobre un asunto particular y concreto.

En el presente caso, la Sala observa que el conflicto de competencias administrativas se planteó entre dos autoridades del orden nacional, Colpensiones y la UGPP y una del orden territorial, el municipio de San Cayetano.

De otra parte, el asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un asunto particular y concreto que consiste en determinar cuál es la autoridad competente para conocer de la solicitud de reconocimiento y pago pensional presentada por la señora Cecilia Wilches de Benítez.

Reunidos los requisitos previstos en el artículo 39 del CPACA, la Sala es competente para dirimir el conflicto.

#### **b. Términos legales**

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena:

*“Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán”.*

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

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

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34<sup>3</sup> del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

---

<sup>3</sup>Ley 1437 de 2011, Artículo 2°. *“Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. / Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción. / Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en*

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

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

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

## **2. Aclaración previa**

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

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

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

## **3. Problema jurídico**

Como se aprecia en los antecedentes, se debe determinar cuál es la entidad competente para conocer de la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez de la señora Cecilia Wilches de Benítez.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará: (i) el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en armonía con el Acto Legislativo 01 de 2005, (ii) la Ley 33 de 1985 que reglamentó la pensión de vejez del sector público nacional, (iii) la ley 71 de 1988, (iv) la normatividad sobre la liquidación del Instituto de Seguros Sociales – ISS y la entrada en funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones; (v) la Caja Municipal de San Cayetano, y el (vi) el caso en concreto.

## **4. Análisis del conflicto planteado**

---

*leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.// 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 Primera Parte del Código.”*

## a. El régimen de transición en materia de pensiones

Los incisos primero y segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 disponen:

*“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 dos 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 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 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.”*

Es decir, quedaron sujetos al régimen de transición consagrado en la norma, las mujeres mayores de 35 años y los hombres mayores de 40 años o quienes tuvieran más de 15 años de servicios, en la fecha de entrada en vigencia del sistema general de seguridad social en pensiones.

Cumplida la exigencia de la edad o del tiempo de servicio, la persona tenía derecho a conservar el régimen pensional que traía antes de la Ley 100.

El Acto Legislativo 01 de 2005<sup>4</sup>, dispuso que el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 no se extendería más allá del 31 de julio de 2010 pero lo conservó para quienes *“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...”*

En principio y salvo disposiciones especiales respecto de las cuales no existe mención en los documentos conocidos por la Sala, el régimen pensional de la peticionaria era de transición (no se perdió con el Acto Legislativo 1 de 2005) y correspondía al de la Ley 33 de 1985<sup>5</sup>, que para los empleados oficiales estipuló:

*“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 (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.” (...)*

Mas adelante, al analizar el caso concreto la Sala revisará la fecha de cumplimiento de estos requisitos por parte de la señora Cecilia Wilches de Benítez.

---

<sup>4</sup> Acto Legislativo N° 1 de 2005 *“por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”*. *“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”*.

<sup>5</sup> Ley 33 de 1985 (enero 29) *“por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público”*.



## b. 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.”*

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.

## c. La Ley 71 de 1988

Como quiera que Colpensiones alegó que la norma aplicable para verificar su competencia para resolver la solicitud pensional de la señora Benítez Wilches era el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994, reglamentario de la ley 71 de 1988<sup>6</sup>, la Sala considera oportuno analizar la norma en comento.

Con la expedición de la Ley 71 de 1988, inicialmente reglamentada por el Decreto 1160 de 1989 y luego, por el Decreto 2709 de 1994, se introdujo en el sistema normativo colombiano la denominada “*pensión por aportes*”, cuya finalidad principal fue la de permitir que las personas que hubieran tenido vínculos laborales con el sector privado y con el público y que, en tal virtud, hubiesen efectuado aportes a entidades de previsión social del sector público (como Cajanal) y al Instituto de Seguros Sociales, acumularan dichas cotizaciones para completar los veinte (20) años de aportes o tiempos laborados exigidos por los correspondientes regímenes pensionales.

De esta manera, el artículo 7º de la Ley 71 de 1988 dispuso que, “[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”.

Esta norma fue reglamentada por el artículo 1º del Decreto Reglamentario 2709 de 1994, que estatuye:

*“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.”*

---

<sup>6</sup> Resolución SUB 35595 del 19 de abril de 2017, folios 19 a 22.

Sobre la competencia para reconocer y pagar esta pensión, el artículo 10° del mismo decreto establece:

**“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.

**Parágrafo.** Si la entidad de previsión obligada al reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes es la Caja Nacional de Previsión Social, el pago de dicha prestación lo asumirá el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional a partir de 1995.  
(...)”

En relación con esta clase de pensión, 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.”* (Subrayas fuera del texto).

Así, cuando se trate de un trabajador que haya laborado en el sector público y en el privado, **y necesite sumar los tiempos cotizados** a entidades de previsión social del sector público y al Instituto de Seguros Sociales, para completar los requisitos exigidos para la pensión, la entidad competente para efectuar su reconocimiento será la última a la cual se hayan efectuado aportes, siempre y cuando el tiempo de aportación continuo o discontinuo haya sido, mínimo, de 6 años. En caso contrario, será responsable de reconocer la pensión de jubilación la entidad a la que se le haya efectuado el mayor número de aportes.

Destaca la Sala que esta es una regla especial de competencia para la “pensión por aportes”, por lo que debe aplicarse de preferencia sobre las reglas generales que establecen y distribuyen las competencias para el reconocimiento y pago de las pensiones en el régimen de prima media con prestación definida.

#### **d. La liquidación del Instituto de Seguros Sociales –ISS- y la entrada en funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones-**

El artículo 8 de la Ley 90 de 1946<sup>7</sup> creó el Instituto de Seguros Sociales:

*“ARTÍCULO 8. Para la dirección y vigilancia de los seguros sociales, créase como entidad autónoma con personería jurídica y patrimonio propio, un organismo que se denominará Instituto Colombiano de Seguros Sociales, cuya sede será Bogotá”.*

---

<sup>7</sup> Ley 90 de 1946 (diciembre 26). Diario Oficial No 26.322, del 7 de enero de 1947. “Por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales”.

La Ley 100 de 1993<sup>8</sup> por la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, en su artículo 52 estableció la competencia general del ISS para el reconocimiento de las pensiones en el régimen solidario de prima media con prestación definida. Adicional a lo anterior, la Ley 100, en sus artículos 52 y 129, adoptó medidas tendientes a extinguir en el tiempo las cajas, fondos o entidades de previsión social del sector público, nacional y territorial, para lo cual previó que, mientras subsistieran, continuarían administrando el régimen en mención *"respecto de sus afiliados"*.

El artículo 155 de la Ley 1151 de 2007<sup>9</sup> creó la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones–, como “Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional” y ordenó al Gobierno “... la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere...”.

El Gobierno mediante Decreto 2011 de 2012<sup>10</sup> reglamentó la entrada en operación de Colpensiones, de la siguiente manera:

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

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

*“Artículo 3°. Operaciones de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones. La Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, deberá:*

*1. Resolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, incluyendo aquellas que habiendo sido presentadas ante el Instituto de Seguros Sociales (ISS), o la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom, no se hubieren resuelto a la entrada en vigencia del presente decreto, con excepción de lo dispuesto en el artículo 5° del mismo.*

*(...)*”

En la misma fecha, 28 de septiembre de 2012, mediante el Decreto 2013<sup>11</sup> se ordenó la supresión del ISS y su liquidación.

Así las cosas, la administración del régimen pensional de prima media con prestación definida que había sido asignada al ISS en la Ley 100, le fue atribuida a la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones- que inició su

---

<sup>8</sup> Ley 100 de 1993 (diciembre 23) *“Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”*

<sup>9</sup> Ley 1151 de 2007 (24 de julio), *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.”*

<sup>10</sup> Decreto 2011 de 2012 (Septiembre 28). *“Por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, y se dictan otras disposiciones”.*

<sup>11</sup> Decreto 2013 de 2012 (septiembre 28) *“Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales ISS, se ordena su liquidación, y se dictan otras disposiciones.”* Artículo 48°, *“Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”* Diario Oficial 48567 de septiembre 28 de 2012.

operación a partir del 28 de septiembre de 2012, fecha de entrada en vigencia del Decreto 2011 de 2012<sup>12</sup>.

#### e. Caja de Previsión Municipal de San Cayetano

La Sala aclara, que de acuerdo con la historia laboral allegada al expediente de la señora Cecilia Wilches de Benitez, durante su vinculación laboral con el municipio de San Cayetano, nunca estuvo vinculada a una entidad administradora de pensiones, sin embargo, consideró oportuno verificar si en la entidad territorial existía alguna caja o fondo que tuviera esas funciones.

Al respecto, no obran en el expediente documentos que sustenten la liquidación de la Caja de Previsión Municipal, ni la de creación de un fondo para reemplazarla, por tal razón, el despacho solicitó a la Alcaldía de San Cayetano soporte documental acerca de la existencia o liquidación de la mencionada caja.

En respuesta enviada por correo electrónico, el Secretario General de la alcaldía, certificó que debido a una emergencia en el Municipio, tuvieron que evacuar las instalaciones de la Alcaldía y se perdieron varios documentos, entre ellos, los actos administrativos de creación y liquidación de la Caja. Sin embargo, afirmó que la Caja había sido liquidada en el mes de octubre de 1996 (folio 82).

Asimismo, no existe evidencia que las funciones de la liquidada Caja las hubiera asumido otra entidad.<sup>13</sup>

#### 5. El caso concreto

Como se advirtió en la aclaración previa, la Sala analizará el caso de la señora Cecilia Wilches de Benítez de acuerdo con la información que aparece en el expediente, sin perjuicio de que la entidad declarada competente deba verificar y constatar dicha información y tener en cuenta cualquier otro documento relacionado con la petición.

- a) De la información contenida en el expediente se estableció que la señora Cecilia Wilches de Benítez:
- Nació el 16 de marzo de 1938.
  - Su vida laboral se resume en el cuadro siguiente<sup>14</sup>:

<b>Empleador</b>	<b>Desde</b>	<b>Hasta</b>	<b>Entidad responsable de bono pensional y de cotizaciones</b>	<b>Tiempo</b>
Municipio de San Cayetano	7/04/1958	30/06/1958	Sin registro	84 días

<sup>12</sup> Decreto 2011 de 2012, artículo 9°. “Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.” Fue publicado en el Diario Oficial 48567 de septiembre 28 de 2012.

<sup>13</sup> Según afirmación de la Alcaldía de San Cayetano.

<sup>14</sup> Información tomada de las certificaciones del Ministerio de Hacienda y de las resoluciones de la UGPP, Colpensiones y del Municipio de San Cayetano.

Dirección Ejecutiva seccional de administración judicial - Cundinamarca <sup>15</sup>	1/01/1959	15/03/1970	Cajanal	4035
Municipio de San Cayetano	1/04/1970	31/10/1978	Sin registro	3090
Cecilia Wilches de Benítez	1/05/2001	29/05/2001	Colpensiones	29
Cecilia Wilches de Benítez	1/06/2001	29/06/2001	Colpensiones	29
Cecilia Wilches de Benítez	1/07/2001	29/07/2001	Colpensiones	29
Cecilia Wilches de Benítez	1/07/2002	31/07/2002	Colpensiones	30
Cecilia Wilches de Benítez	1/08/2002	31/08/2002	Colpensiones	30
Cecilia Wilches de Benítez	1/09/2002	30/09/2002	Colpensiones	30
Cecilia Wilches de Benítez	1/10/2002	31/10/2002	Colpensiones	30
			<b>TOTAL</b>	<b>7.416 Días</b>

- **Régimen de transición:** De acuerdo con la historia laboral, al 1º de abril de 1994, la señora Wilches de Benítez tenía más de 55 años de edad, y más de 20 años de servicio, requisitos que cumplió antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993<sup>16</sup>.

Por tanto, en aplicación del artículo 11<sup>17</sup> de la Ley 100 de 1993, la señora Wilches tiene derecho a que se le aplique el régimen vigente al momento de adquirir su estatus pensional (16 de marzo de 1993), es decir, se le aplica la Ley 33 de 1985.

- **Régimen aplicable:** A la señora Wilches Benítez, en principio, podría aplicársele la Ley 33 de 1985, que sería la norma bajo la cual estaría llamada a regirse su derecho pensional. En efecto, cumplió los 55 años el 16 de marzo de 1993 y los veinte años de servicio en octubre de 1978, todos ellos laborados en el sector público.

<sup>15</sup> Nombre de la entidad tal cual como consta en certificado de salarios mes a mes (folio 73).

<sup>16</sup> 16 de marzo de 1993

<sup>17</sup> ARTÍCULO 11. CAMPO DE APLICACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema General de Pensiones consagrado en la presente ley, se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional, conservando y respetando, adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores, pactos, acuerdos o convenciones colectivas de trabajo para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una Pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial en todos los órdenes del régimen de Prima Media y del sector privado en general. Lo anterior será sin perjuicio del derecho de denuncia que le asiste a las partes y que el tribunal de arbitramento dirima las diferencias entre las partes.

Por consiguiente, como el requisito del tiempo para adquirir el derecho lo cumple en octubre de 1978, al sumar los tiempos de servicio en el municipio de San Cayetano y en la Dirección Judicial de Cundinamarca en su condición de empleado público (sobrepasa los 20 años), le es aplicable el régimen de pensión de jubilación contenida en la Ley 33 de 1985.

- **Estatus pensional:** La peticionaria cumplió el estatus pensional el 16 de marzo de 1993, fecha para la cual no se encontraba vinculada ni cotizando con ninguna entidad.
- **Entidad competente:** En reiteradas oportunidades, la Sala ha sostenido que la regla general de competencia para resolver las solicitudes de reconocimiento de los derechos pensionales es la entidad a la cual se encontraba afiliada la persona al momento de cumplir el status pensional.

Ahora bien, como se ha mencionado, de la historia laboral y de los alegatos del municipio se evidencia que la peticionaria nunca estuvo afiliada a la Caja de Previsión Municipal de San Cayetano, ni a ninguna otra entidad administradora de pensiones, motivo por el cual, la entidad que estaría obligada a estudiar la solicitud pensional de la señora Wilches de Benítez sería el municipio de San Cayetano, pues esta entidad territorial fue su última empleadora.

De manera que, como la señora Cecilia Wilches no cotizó ni estuvo afiliada a ninguna administradora de pensiones durante el tiempo que laboró al servicio del municipio de San Cayetano, lo que procede es determinar si, el mismo, como empleador de la peticionaria, tiene o no la capacidad jurídica para reconocer la prestación pensional solicitada.

En el presente caso, el municipio de San Cayetano no tiene facultades para el reconocimiento de derechos pensionales<sup>18</sup>, por lo que resulta forzoso concluir que carece de competencia para resolver la petición de la señora Cecilia Wilches de Benítez.

De lo anterior se concluye que la competencia se trasladó a la administradora del régimen de prima media con prestación definida, que para entonces estaba en cabeza del ISS, hoy liquidado y en la actualidad corresponde a Colpensiones.

Así las cosas, la Sala declarará competente a Colpensiones para decidir de fondo la petición de la señora Cecilia Wilches de Benítez, sin perjuicio del pago que, por concepto de cuota parte o bono pensional, deban hacer el municipio de San Cayetano y la Rama Judicial por el tiempo que la señora Cecilia Wilches de Benítez laboró en cada una de esas entidades.

- b) **Atención prioritaria a la petición:** La Sala observa que la peticionaria tiene derecho a una protección constitucional reforzada en atención a su edad y a su estado de vulnerabilidad, que obligan a que su petición tenga un trámite prioritario a la luz del artículo 20 del CPACA, más aún cuando en el presente caso se observa que ha venido reclamando su pensión desde el año 2016, sin que hasta la fecha haya recibido una respuesta de fondo.

---

<sup>18</sup> Ver certificación folio 82

Al respecto la Sala recuerda, como ha dicho la Corte Constitucional, que en algunas circunstancias, como sucede con la valoración de la inminencia de un daño por el paso del tiempo, *“la ancianidad, por tratarse de una avanzada edad, que supera el estándar de los criterios de adulto mayor, requiere de una protección inmediata”*<sup>19</sup>.

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 tramitar la solicitud de reconocimiento pensional presentada por la señora Cecilia Wilches de Benítez con carácter prioritario y en atención a la protección constitucional reforzada a la cual tiene derecho.

**SEGUNDO: ENVIAR** el expediente de esta actuación a la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones para lo de su competencia.

**TERCERO: COMUNICAR** esta decisión a la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP, al municipio de San Cayetano y a la señora Cecilia Wilches de Benítez.

**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.

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

#### **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**OSCAR DARIO AMAYA NAVAS**  
Presidente de la Sala

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Consejero de Estado

**EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

**OSCAR ALBERTO REYES REY**  
Secretario de la Sala

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2016.