



Sentencia 00106 de 2016 Consejo de Estado

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, FONCEP, y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP / SOLICITUD DE RELIQUIDACIÓN PENSIONAL – Entidad competente

De acuerdo con los antecedentes planteados dentro del presente conflicto de competencias administrativas, se puede establecer que el señor José Fernando Navas Talero cumplió con los requisitos que por ley se le exigían para acceder a la pensión de jubilación por lo cual le fue reconocida por el FONCEP, a través de la Resolución Nº 1194 del 22 de mayo de 2012. El problema jurídico surge cuando el beneficiario de la pensión de jubilación que le otorgó el FONCEP como empleado oficial, le solicita su reliquidación y en respuesta la citada entidad se negó a reliquidarla, en consideración a que el solicitante no le informó al momento de reclamarla (20 de octubre de 2011), el tiempo de servicio comprendido entre el 10 de enero de 1985 y el 3 de mayo de 1989, como empleado público de la Procuraduría General de la Nación y su última vinculación a CAJANAL, en carácter de afiliado al sistema pensional, con lo cual, entiende el FONCEP que este último hecho modificaría la competencia para el reconocimiento de la pensión de jubilación y en consecuencia, quien debería haberla reconocido en su momento y asumir el pago debía ser la UGPP. Ahora bien, la UGPP insiste en su incompetencia para asumir dicha reliquidación pensional tomando como argumento central que existe la Resolución Nº 1194 del 22 de mayo de 2012, acto administrativo que se encuentra vigente en la actualidad. Por lo anterior, la UGPP insta al FONCEP a solicitar la revocatoria directa de dicho acto y dicha entidad accede, solicitándole al señor Navas su consentimiento para realizar dicha revocatoria, con lo cual se inferiría que la UGPP puede realizar el reconocimiento pensional y con ello *“incorporar los tiempos no informados del beneficiario dentro de su pensión”*. Sin embargo, el señor Navas Talero se negó a otorgar su consentimiento para que se revoque dicho acto. De otra parte, la contabilización del nuevo tiempo de servicio, no tomado en cuenta inicialmente, podría determinar un reconocimiento más favorable al que tiene en la actualidad. En estas condiciones y con fundamento en el análisis de la normativa expuesta, se podría considerar que, como lo señaló la Sala en otras ocasiones, la entidad pública competente para atender la solicitud de reliquidación de la pensión debería ser la misma que la concedió, pues tuvo la competencia para expedir la Resolución de reconocimiento de la pensión. En este caso se trata del FONCEP, el cual expidió la Resolución No. 1194 del 22 de mayo de 2012, que se encuentra en firme, surte efectos jurídicos y se presume legal. (...) La Sala, con el fin de garantizar la eficiencia y eficacia de la función administrativa y de la respuesta de fondo al derecho de petición, estima necesario dar plena aplicación al principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades establecidas. (...) En estas circunstancias, la Sala considera que es la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, la que debe asumir la competencia para: 1º) Conocer de la solicitud de reliquidación de la pensión de jubilación otorgada por el FONCEP, mediante la Resolución No. 1194 del 22 de mayo de 2012, al señor José Fernando Navas Talero, en el entendido de que este formula dicha solicitud para que se le otorgue la pensión que le podría corresponder de acuerdo con el régimen de transición establecido por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta el tiempo trabajado como empleado público de la Procuraduría General de la Nación del 10 de enero de 1985 al 3 de mayo de 1989 y cotizado a la liquidada Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, hoy la UGPP en las condiciones señaladas en el capítulo correspondiente. 2º) Estudiar la historia laboral del señor José Fernando Navas Talero y 3º) Decidir, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, si se cumplen los requisitos que harían procedente la concesión de la pensión, y en caso afirmativo, el otorgamiento de la pensión estaría supeditado o condicionado a que el señor José Fernando Navas Talero, diera, inmediatamente después de notificado de la misma, su consentimiento para que el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP dictara la revocación directa de su Resolución No. 1194 del 22 de mayo de 2012.

FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS, CESANTIAS Y PENSIONES, FONCEP – Antecedentes

Los Acuerdos 35 de 1933 y 44 de 1961 crearon y reorganizaron la Caja de Previsión Social Distrital para atender a los empleados al servicio de Bogotá en los asuntos de salud y pensiones. Con la expedición de la Ley 100 de 1993 y el Decreto reglamentario 1068 de junio de 1995, el Alcalde Mayor, mediante el Decreto 349 de 1995, declaró la insolvencia de la Caja para administrar el Sistema General de Pensiones y ordenó que a partir del 1º de enero de 1996, el Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá, D.C., sustituiría a la Caja de Previsión Social Distrital. Mediante los Decretos 350 y 786 de 1995, el Alcalde Mayor de Bogotá creó el Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá para sustituir, a partir del 1º de enero de 1996, a las entidades hasta entonces encargadas del pago de las pensiones; y asignó al Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital, FAVIDI, la función de “manejar los expedientes de los afiliados al Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá D.C”. Más adelante, el Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá, transformó a FAVIDI en el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, FONCEP, con el objeto de “reconocer y pagar las cesantías y las obligaciones pensionales a cargo del Distrito Capital” y asumir “la administración del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá”.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 35 DE 1993 / ACUERDO 257 DE 2006

EMPLEADOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – Entrada en vigencia del Sistema general de Pensiones

El Decreto 1068 de 1995, “por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del sistema general de pensiones en los niveles departamental, municipal y distrital, la constitución de los fondos de pensiones del nivel territorial, y la declaratoria de solvencia de las cajas, fondos o entidades de previsión social del sector público del nivel territorial”, estableció la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones para los empleados de las entidades territoriales a más tardar el 30 de junio de 1995, tal como se transcribe en su artículo 1º: “Artículo 1º.- Vigencia del sistema general de pensiones. El sistema general de pensiones para los servidores públicos del orden departamental, distrital y municipal, incorporados de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 1 del Decreto 691 del 29 de marzo de 1994, entrará a regir el 30 de junio de 1995, siempre que la entrada en vigencia del sistema no haya sido decretada con anterioridad por el gobernador o alcalde. A partir de

la fecha de la vigencia del sistema de que trata el presente artículo, las pensiones de vejez, de invalidez por riesgo común y de sobrevivientes por riesgo común, al igual que las demás prestaciones contempladas en el sistema, de los servidores públicos mencionados en el inciso anterior, se regirán íntegra y exclusivamente por las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993 y demás normas que las modifiquen, adicionen o reglamenten." De igual forma, el citado decreto fijó la competencia general para el reconocimiento de pensiones con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, y esta competencia se radicó en la administradora de pensiones en donde ocurriera la contingencia, es decir, la obtención de la edad y tiempo de servicio. (...) Con el Decreto 2527 de 2000 se les permitió reconocer pensiones de vejez a las cajas y fondos públicos inclusive si la persona ya estaba cotizando al ISS o cualquier otra administradora siempre que cumpliera 20 años de servicios a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones. De otra parte, en el Distrito Capital, la Ley 100 de 1993 entró a regir el 30 de junio de 1995 y como consecuencia de ello se expidió el Decreto Distrital 334 de 1995 el cual declaró la insolvencia de la Caja de Previsión Distrital por lo que se creó el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D.C como una cuenta especial sin personería jurídica.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1068 DE 1995

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

Bogotá D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Rad. No.: 11001-03-06-000-2015-00106-00(C)

Actor: FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES, FONCEP

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, resuelve el conflicto negativo de competencias de la referencia, suscitado entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, en adelante UGPP, y el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP, en adelante FONCEP, entidad que promovió el presente conflicto.

I. ANTECEDENTES

Los antecedentes del presente conflicto de competencias se sintetizan de la siguiente forma:

1. El señor José Fernando Navas Talero, identificado con la cédula de ciudadanía N° 17.096.463 de Bogotá D.C., nació en la ciudad de Bogotá D.C. el día 20 de diciembre de 1943 (Folio 15).

2. Dentro del expediente se puede constatar la historia laboral del señor José Fernando Navas Talero, persona que laboró en las siguientes entidades¹:

Empleador	Desde	Hasta	Tiempo (Días)	Fondo donde se hicieron los aportes	Interrupción
Secretaría Distrital de Gobierno	2 de Marzo de 1963	9 de octubre de 1974	4.178	Caja de Previsión del Distrito (FONCEP)	
Personería de Bogotá	10 de octubre de 1974	2 de enero de 1985	3.683	Caja de Previsión del Distrito (FONCEP)	
Procuraduría General	10 de enero de 1985	3 de mayo de 1989	1.534	CAJANAL (UGPP)	20 días
Total tiempo laborado			9.395 días 1.342 semanas		

3. El señor Navas Talero cumplió 20 años de servicio el 2 de marzo de 1983, y 50 años de edad el 20 de diciembre de 1993 (Folio 173).

4. Conforme a lo expuesto, el 20 de octubre de 2011, el señor Navas Talero solicitó su pensión, la cual fue reconocida por el FONCEP mediante la Resolución N° 1194 del 22 de mayo de 2012, en la que se indicó que reunió los requisitos para ser beneficiario del régimen de transición, de conformidad con el parágrafo 2° de la Ley 33 de 1985, por lo cual se le reconoció dicha prestación económica con fundamento en la Ley 6ª de 1945 (Folios 68 a 74 y 74 vto.).

5. Sin embargo, el reconocimiento de la pensión se realizó sin tener en consideración los tiempos laborados por el señor Navas para la Procuraduría, toda vez que él no los reportó (Folio 63).

6. Por tal motivo, el señor Navas Talero solicitó al FONCEP la reliquidación de su pensión de jubilación² el día 5 de marzo de 2013. (Folio 83).

7. El 3 de abril de 2014, el FONCEP realizó la mesa de trabajo N° 008, donde concluyó:

“2.1.3. Conclusión

Negar la reliquidación solicitada, toda vez que no es de competencia del Fondo de Prestaciones Económicas FONCEP, ya que los tiempos aportados para la reliquidación de la pensión fueron cotizados a CAJANAL con posterioridad a los tenidos en cuenta para el reconocimiento de la pensión de jubilación.” (Folio 115).

8. La solicitud de reliquidación de la pensión fue negada por el FONCEP mediante la Resolución No. 000475 del 21 de abril de 2014, con el siguiente argumento:

“Que el señor JOSÉ FERNANDO NAVAS TALERO mediante petición radicada con el N° 2013002031/2013ER3864 del 09 de abril de 2013, solicitó la reliquidación de la Pensión de Jubilación reconocida mediante Resolución N° 1194 del 22 de mayo de 2012, con el tiempo laborado en la Procuraduría General de la Nación, solicitud que fue reiterada mediante radicado N° 2013005873/2013ER9698 del 16 de julio de 2013.

Que mediante oficio N° 2014EE273 del 13 de Enero de 2014, se solicitó a la Procuraduría General de la Nación expedir certificación de tiempo de servicios prestados y salarios devengados por el señor JOSÉ FERNANDO NAVAS TALERO, indicando la entidad a la cual se realizaron los aportes.

Que la Procuraduría General de la Nación, el 24 de febrero de 2014 remitió certificación de tiempo de servicio del señor NAVAS TALERO.

(...)

Que para la fecha del reconocimiento de la pensión de jubilación, el FONCEP desconocía que el señor JOSÉ FERNANDO NAVAS TALERO, hubiera laborado en la Procuraduría General de la Nación, siendo esta última entidad pública donde laboró, tiempo cotizado a la caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL.

Que por las consideraciones expuestas con anterioridad, no es procedente reliquidar la Pensión de Jubilación del señor JOSÉ FERNANDO NAVAS TALERO, con el tiempo laborado en la Procuraduría General de la Nación y cotizado a la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, ya que de tenerse en cuenta, el FONCEP perdería la competencia para el reconocimiento de la pensión, de acuerdo a las normas vigentes al cumplimiento del status pensional.” (Folios 102 a 105).

9. En consideración a la negativa de reliquidar la referida pensión, el 14 de mayo del 2014 el señor Navas Talero interpuso recurso de reposición en contra de la precitada Resolución N° 000475. Así, solicitó con fundamento en el artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, “revocar la resolución impugnada en su totalidad, para en su lugar, dentro del término legal mínimo para que no se distraiga más el reconocimiento de mi derecho, dar cumplimiento a la norma citada y se le remita al funcionario competente señalado por ustedes toda la documentación aportada y los documentos probatorios que la soportan” (Folio 110).

10. El 22 de mayo de 2014 el FONCEP realizó la mesa de trabajo N° 009, en la que concluyó:

“CONCLUSIÓN

Resolver el recurso de reposición interpuesto por el señor JOSÉ FERNANDO NAVAS TALERO contra la resolución No. 0475 del 21 de abril de 2014, confirmando la decisión y remitir por competencia la solicitud de reliquidación a la UGPP (...).” (Folio 160).

11. El FONCEP remitió la actuación a la UGPP, entidad que manifestó no ser la competente para conocer del asunto, por lo cual, mediante oficio³ radicado el 24 de septiembre de 2014, devolvió al FONCEP los documentos para que esa entidad asumiera el trámite correspondiente. En efecto, la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal de la UGPP, fundamentó:

“Que para la fecha del reconocimiento de la pensión de jubilación, el FONCEP desconocía que el señor (...) NAVAS TALERO, hubiera laborado en la Procuraduría General de la Nación del 10 de enero de 1985 al 03 de mayo de 1989, según acto administrativo en mención los aportes se efectuaron a la Caja Nacional de Previsión Social.

(...)

Que por las consideraciones expuestas con anterioridad, no es procedente reliquidar la Pensión de Jubilación del señor (...) NAVAS TALERO, con el tiempo laborado en la Procuraduría General de la Nación y cotizado a la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, ya que de tenerse en cuenta, el FONCEP perderá la competencia para el reconocimiento de la pensión (...).” (Folio 165).

Expuso adicionalmente la UGPP:

“Que dado el caso en que FONCEP, considere que no era la competente para reconocer la pensión de vejez, deberá iniciar el trámite administrativo de revocatoria directa de dicho acto administrativo previo consentimiento expreso del pensionado. Y el pensionado deberá solicitar el reconocimiento de la prestación a la Entidad que considere competente, y será quien haga el estudio.

Que esta subdirección indica que no es competente para tramitar y estudiar solicitud de reconocimiento pensión vejez, ni reliquidación, por no ser la entidad que pensionó al señor JOSÉ FERNANDO NAVAS TALERO.” (Folio 165 vto.) (Resalta la Sala).

12. El 9 de septiembre de 2014 el señor Navas Talero negó su consentimiento para revocar el acto administrativo N° 1194, por el cual se le reconoció su pensión de jubilación (Folio 169).

13. El FONCEP, mediante el Auto N° 001626 del 10 de octubre de 2014, dispuso remitir por competencia a la UGPP la solicitud de reliquidación de pensión presentada por el señor Navas Talero (Folios 173 a 175).

14. El FONCEP dictó la Resolución No. 001627 del 10 de octubre de 2014, *“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No.000475 del 21 de Abril de 2014 y se adiciona la misma”*, mediante la cual resolvió confirmar la citada Resolución No. 000475 y adicionarla en el sentido de ordenar remitir la solicitud de reliquidación de la pensión de jubilación del señor Navas Talero a la UGPP, con todos los documentos soportes (Folios 177 a 181).

15. Finalmente, el FONCEP presentó ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado una solicitud para que *“se defina la competencia para ordenar el reconocimiento y pago de reliquidación de la pensión del señor José Fernando Navas Talero”*. (Folios 1 a 10).

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 Corporación 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 498).

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado en el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 (Folios 499 y 500).

Según hizo constar la Secretaría de la Sala de Consulta, tanto el señor Fernando Navas Talero como el doctor Salvador Ramírez López, en calidad de Subdirector Jurídico Pensional de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, presentaron sus alegatos (Folios 501 a 517).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes de este conflicto de competencias administrativas presentaron, en síntesis, los siguientes argumentos:

1. Argumentos del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP.

Señala que en vigencia de la Ley 100 de 1993, a los afiliados al Fondo de Pensiones Públicas se les puede aplicar dos regímenes pensionales, a fin de que obtengan el reconocimiento y pago de su prestación de jubilación: de una parte, el contenido en los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993 y de otra, el régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la misma Ley 100, el cual conlleva a la aplicación de las normas pensionales anteriores a la vigencia del Sistema de Seguridad Social Integral, entiéndase, a la aplicación de la Ley 33 de 1985, en el caso de los servidores públicos (Folios 6 y 7).

Continúa su argumentación explicando que en virtud del Decreto 2527 de 2000, para los afiliados al Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá que a la fecha en que entró a regir el Sistema General de Pensiones en el Distrito Capital, tuvieran 20 años de servicio o las cotizaciones equivalentes, es el fondo, caja o entidad territorial la que adquiere competencia para el reconocimiento y pago de su prestación de jubilación. Lo anterior, pone de presente, solo opera con respecto a las prestaciones establecidas en el régimen de transición, pues insiste que *“el sistema de seguridad social integral descrito en la Ley 100 de 1993, tan solo puede ser operado por el Instituto de Seguros Sociales, toda vez que este es el único operador de tal sistema por expresa disposición de la norma enunciada”* (Folio 8).

Así, para el FONCEP, la reliquidación de la pensión, en el caso particular, puede ser realizada por la UGPP, con fundamento en las siguientes consideraciones:

“Que el señor JOSÉ FERNANDO NAVAS TALERO con escrito radicado con el N° 20141323 del 09 de septiembre de 2014, en síntesis no da su consentimiento para revocar la resolución N° 1194 del 22 de mayo de 2012 y solicita dar aplicación al artículo 39 del C.P.A y C.A.

Que teniendo en cuenta que el tiempo laborado por el señor (...) en la Procuraduría General de la Nación fue cotizado a la Caja Nacional de previsión Social – CAJANAL, liquidada, siendo esta última entidad pública en la cual laboró, es procedente confirmar la resolución N° 000475 del 21 de abril de 2014, en lo relacionado con la negativa de la reliquidación de la pensión de jubilación ya que de tenerse en cuenta ese tiempo, el FONCEP perdería la competencia para el reconocimiento de la pensión, de conformidad con las normas vigentes al cumplimiento del status pensional y se adicionará la resolución recurrida en lo relacionado con el traslado por competencia a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP.” (Folio 495).

En su criterio, FONCEP no es la entidad competente para conocer de la solicitud de reliquidación pensional del señor Navas Talero, en consideración a lo expuesto y a que la última entidad que efectuó los aportes pensionales fue la Procuraduría General de la Nación a CAJANAL hoy UGPP (Folio 8).

2. Argumentos de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

Los argumentos de la UGPP se sintetizan en que si la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado considera que es la UGPP la entidad competente para reconocer la pensión del señor Navas Talero, deberá tener en cuenta la normas pensionales que se le aplicarían, esto es, 55 años de edad y 20 años de servicio, con los factores salariales que tengan el carácter de remuneratorio y sobre los cuales se hayan realizado las cotizaciones.

No obstante, la UGPP concluye:

“A la fecha del conflicto de competencias existe un acto administrativo de reconocimiento pensional proferido por el FONCEP el cual goza de la presunción de legalidad y que la UGPP no puede modificar por carecer de competencia.

Al señor NAVAS TALERO, el FONCEP le solicitó la autorización para revocatoria del Acto Administrativo mediante el cual reconoció la pensión y el pensionado no accedió a la petición, por tanto, el Acto Administrativo esta incólume.

La UGPP no puede hacer un reconocimiento pensional, estando vigente la Resolución número 1194 del 22 de mayo de 2012, que reconoció la pensión al señor NAVAS TALERO, toda vez, que estarían dos entidades públicas reconociendo el mismo derecho, lo que de suyo conlleva a un detrimento patrimonial.

Si la Honorable Sala considera que el competente para el reconocimiento de la Pensión es la UGPP, deberá tener en cuenta las normas pensionales aplicables al señor Navas Talero, a saber: 55 años de edad, 20 años de servicio, y el monto se calcula con el tiempo que le hiciera falta, que para el caso concreto son 4 años y 7 meses y con los factores salariales que tengan el carácter de remuneratorio y sobre los cuales se hayan realizado las cotizaciones” (Folio 505).

3. Alegatos del señor José Fernando Navas Talero.

El señor José Fernando Navas Talero manifiesta en su alegato que el conflicto de competencias entre el FONCEP y la UGPP se suscitó a raíz de la petición que él formuló *“a la primera de las entidades citadas, del orden distrital, para que reajustara mi pensión de jubilación, en atención a que al momento de decretármela no se tuvo en cuenta el tiempo que laboré como Procurador Delegado, al servicio de la Nación” (Folio 501).*

Inicialmente, señala que gracias a una acción de cumplimiento que emprendió, es que se ha presentado el actual conflicto de competencias y que ante *“los ‘ires y venires’ de los administradores públicos”,* espera que el Consejo de Estado resuelva definitivamente su situación.

Respecto de los hechos presentados, expone lo siguiente:

“En segundo lugar, debo explicar que trabajé con el Distrito Especial aproximadamente 22 años y con la Nación solamente 4 y que el derecho a la pensión lo obtuve el 20 de diciembre de 1993, lo cual, traducido en términos elementales y lógicos, indica que debe ser el patrón con el cual trabajé la mayor cantidad de tiempo y bajo su normatividad consolidé el derecho, quien debe asumir el costo de la prestación y, si es el caso, según las reglas que gobiernan estas relaciones, las dos entidades compensen sus diferencias, pero que no sea el trabajador quien sufra las consecuencias de sus discrepancias.

En tercer término, no entiende el suscrito que para que se haga el reconocimiento que reclamo, se me exija que renuncie al derecho que reconoció el FONCEP Y QUE ACEPTE LA REVOCATORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE ORDENÓ EL PAGO DE LA PENSIÓN! Esta condición la considero no solo arbitraria sino ilícita” (Folio 502).

Finalmente, expresa que considera ininteligible el escrito del FONCEP, *“pues aparte del rosario de disposiciones que se invocan, entiendo que la posición de esta entidad es simplemente arbitraria” (Folio 503).*

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 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 estatuye:

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

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

Como se evidencia en el análisis de los antecedentes, el conflicto de competencias se ha planteado entre una entidad del orden nacional, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP y una entidad del orden distrital, el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP. Por otra parte, el asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un punto particular y concreto, que consiste en determinar cuál es la autoridad competente para reliquidar la pensión de jubilación otorgada por el FONCEP al señor José Fernando Navas Talero. Se concluye, por lo tanto, que la Sala es competente para dirimir el conflicto.

2. Problema jurídico

Como se aprecia dentro de la exposición de los antecedentes, el presente conflicto negativo de competencias administrativas se configuró entre la UGPP y el FONCEP, en la medida en que estos entes públicos manifestaron que no son competentes para conocer de la solicitud de reliquidación pensional del señor Jose Fernando Navas Talero, en relación con la pensión de jubilación otorgada mediante la Resolución del FONCEP N° 1194 del 22 de mayo de 2012.

En efecto, el aspecto central del presente conflicto de competencias se circunscribe a determinar cuál entidad pública –el FONCEP o la UGPP– debe estudiar la solicitud de reliquidación pensional, habiéndose expedido por parte del FONCEP el referido acto administrativo sin tomar en cuenta los tiempos laborados por el solicitante en la Procuraduría General de la Nación y sin haberse aceptado la revocatoria directa de ese acto por parte del jubilado.

Para resolver el problema jurídico planteado, es necesario realizar inicialmente un recorrido normativo que permita contextualizar el presente problema jurídico, posteriormente es necesario reseñar la naturaleza jurídica y competencia de las entidades en conflicto y finalmente, entrar a resolver el caso concreto bajo esos antecedentes.

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 dirige 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.

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

En anterior Decisión⁴, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado realizó un importante análisis sobre la liquidación de CAJANAL y la distribución de competencias con la UGPP. En dicho pronunciamiento, la Sala anotó que la Caja Nacional de Previsión Social fue creada por la Ley 6ª de 1945⁵, como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, a cuyo cargo se encomendó el reconocimiento y pago de las prestaciones de *“los empleados y obreros nacionales de carácter permanente”*⁶; dicha entidad fue transformada en empresa industrial y comercial del Estado mediante la Ley 490 de 1998⁷, y en materia pensional, se le encomendó continuar *“...con las funciones de trámite y reconocimiento de pensiones, así como con el recaudo de las cotizaciones en los términos establecidos por la ley...”* (artículo 4º, *ibídem*).

Expuso la Sala en esa Decisión que, mediante el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, Ley del Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010), 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. Asimismo, que a través del Decreto 2196 de 12 de junio de 2009⁸, el Gobierno Nacional ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL EICE, en consideración al resultado arrojado por las evaluaciones de la gestión administrativa de la entidad, que evidenciaron que dicha entidad no logró superar sus problemas estructurales que afectaban la prestación eficaz y eficiente del servicio público de la seguridad social en pensiones, y que generaban contingencias fiscales para la Nación.

En lo referente a la administración de los asuntos pensionales a cargo de la entidad, la Sala citó los artículos 3º y 4º del Decreto 2196 de 2009, de la siguiente manera:

(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 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).

En cuanto a la competencia de la UGPP, la Sala aclaró que en materia pensional, a la citada unidad administrativa se le atribuyó:

“...El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003...” Y se confió al Gobierno Nacional la potestad de reglamentar sus funciones, lo cual hizo mediante el Decreto 169 de 23 de enero de 2008º.”

Asimismo, la Sala observó en aquella oportunidad que el Decreto 4269 del 8 de noviembre de 2011, por el cual “se distribuyeron unas competencias en materia de reconocimiento de derechos pensionales”, en el artículo 1º¹⁰, 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.

De tal análisis comparativo, la Sala resaltó que cabía distinguir que el Decreto 2196 de 2009 determinó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL EICE, y que por medio del Decreto 4269 de 2011, reglamentario del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, se efectuó la distribución de las competencias entre CAJANAL en liquidación y la UGPP. Además, que en el Decreto 2196 de 2009, el Gobierno Nacional decidió efectuar un traslado obligatorio de los afiliados cotizantes de CAJANAL al Instituto de Seguros Sociales - ISS, que tuvo como fecha límite el mes de julio de 2009.

En consideración a lo anterior, la Sala de Consulta precisó¹¹:

“La estructura y organización de la UGPP fue establecida mediante el Decreto 5021 de 28 de diciembre de 2009, y luego modificada por el Decreto 0575 de 22 de marzo de 2013, según el cual la entidad tiene por objeto “...reconocer y administrar los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando...”.

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

5. El FONCEP

Resulta pertinente referir brevemente los antecedentes del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP:

Los Acuerdos 35 de 1933 y 44 de 1961 crearon y reorganizaron la Caja de Previsión Social Distrital para atender a los empleados al servicio de Bogotá en los asuntos de salud y pensiones. Con la expedición de la Ley 100 de 1993 y el Decreto reglamentario 1068 de junio de 1995¹², el Alcalde Mayor, mediante el Decreto 349 de 1995, declaró la insolvencia de la Caja para administrar el Sistema General de Pensiones y ordenó que a partir del 1º de enero de 1996, el Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá, D.C., sustituiría a la Caja de Previsión Social Distrital.

Mediante los Decretos 350 y 786 de 1995¹³, el Alcalde Mayor de Bogotá creó el Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá para sustituir, a partir del 1º de enero de 1996, a las entidades hasta entonces encargadas del pago de las pensiones; y asignó al Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital, FAVIDI¹⁴, la función de “manejar los expedientes de los afiliados al Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá D.C.”.

Más adelante, el Acuerdo 257 de 2006¹⁵ del Concejo de Bogotá, transformó a FAVIDI en el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, FONCEP, con el objeto de “reconocer y pagar las cesantías y las obligaciones pensionales a cargo del Distrito Capital” y asumir “la administración del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá”.

6. Régimen jurídico aplicable

La Ley 6ª de 1945, “por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo”, estableció:

“ARTÍCULO 17º.- Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones:

“(…)

b). Pensión vitalicia de jubilación, cuando el empleado u obrero haya llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo, equivalente a las dos terceras partes del promedio de sueldos o jornales devengados (...)”

El Decreto 1848 de 1969, “por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968”, estableció, en los numerales 1º y 2º del artículo 75:

“ARTÍCULO 75.- Efectividad de la pensión.

1. La pensión de jubilación correspondiente se reconocerá y pagará al empleado oficial por la entidad de previsión social a la cual estuvo afiliado al tiempo de cumplir el tiempo de servicios requerido por la ley, si para entonces se hubiere retirado del servicio oficial sin tener la edad exigida para tal fin, o por la entidad de previsión a que esté afiliado al tiempo del retiro, si entonces cumple los requisitos de tiempo de servicios y edad señalados para el goce de la pensión.

2. Si el empleado oficial no estuviere afiliado a ninguna entidad de previsión social al tiempo de retirarse del servicio oficial, el reconocimiento y pago se hará directamente por la última entidad o empresa oficial empleadora.”

La Ley 33 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”, estableció, en su artículo 1º, parágrafo 2º, los requisitos para ser beneficiario del régimen de transición:

“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.

(…)

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.”

El artículo 36 de la Ley 100 de 1993, “Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”, estableció el régimen de transición aplicable luego de la entrada en vigencia del Sistema de Seguridad Social Integral, así:

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

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

La importancia de analizar el régimen de transición y de determinar si resulta aplicable a determinada persona, radica en que quienes se encuentran beneficiados por él adquieren el status pensional cuando cumplen con las exigencias establecidas en las normas anteriores a la Ley 100 de 1993, esto es, las Leyes 6ª de 1945, 33 de 1985 y 71 de 1988.

El régimen pensional de los empleados oficiales que hubieren estado afiliados a las correspondientes cajas de previsión, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, estaba regulado por la Ley 33 de 1985, cuyo artículo 1º, arriba citado, establecía como requisitos para la pensión de jubilación, veinte (20) años de servicio y cincuenta y cinco (55) años de edad, y fijaba como monto de la pensión el setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que había servido de base para los aportes durante el último año de servicio.

La Ley 100 de 1993, 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, y dejó esta competencia a las cajas o fondos, únicamente respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistieran.

“ARTÍCULO 52. ENTIDADES ADMINISTRADORAS. El régimen solidario de prima media con prestación definida será administrado por el Instituto

de Seguros Sociales.

Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, administrarán este régimen respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistan, sin perjuicio de que aquéllos se acojan a cualesquiera de los regímenes pensionales previstos en esta Ley."

Con el fin de reglamentar el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que consagra el régimen de transición en materia pensional, se expidió el Decreto 813 de 1994, el cual, en su artículo 6º, al referirse a la transición de las pensiones de servidores públicos, estableció las reglas para determinar las competencias para la decisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales y señaló:

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

a) Cuando a 1 de abril de 1994 el servidor público hubiese prestado 15 o más años continuos o discontinuos de servicio al Estado, cualquiera sea su edad, o cuenta con 35 años o más de edad si es mujer o 40 años o más de edad si es hombre, tendrán derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación o vejez a cargo de la caja, fondo o entidad de previsión a la cual se encuentre afiliado, cuando cumpla con los requisitos establecidos en las disposiciones del régimen que se le venía aplicando.

Corresponderá al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento y pago de la pensión de los servidores públicos, conforme a las disposiciones del régimen que se venía aplicando, en los siguientes casos:

i) Cuando el servidor público se traslade voluntariamente al Instituto de Seguros Sociales

ii) Cuando se ordene la liquidación de la caja, fondo o entidad a la cual se encontraba afiliado el funcionario público.

iii) Cuando los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición no se encontraban afiliados a ninguna caja, fondo o entidad de previsión del sector público, con anterioridad al 1 de abril de 1994, seleccionen el régimen de prima media con prestación definida."

Cabe precisar que el Decreto 1068 de 1995, "por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del sistema general de pensiones en los niveles departamental, municipal y distrital, la constitución de los fondos de pensiones del nivel territorial, y la declaratoria de solvencia de las cajas, fondos o entidades de previsión social del sector público del nivel territorial", estableció la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones para los empleados de las entidades territoriales a más tardar el 30 de junio de 1995, tal como se transcribe en su artículo 1º:

"ARTÍCULO 1º.- Vigencia del sistema general de pensiones. El sistema general de pensiones para los servidores públicos del orden departamental, distrital y municipal, incorporados de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 1 del Decreto 691 del 29 de marzo de 1994, entrará a regir el 30 de junio de 1995, siempre que la entrada en vigencia del sistema no haya sido decretada con anterioridad por el gobernador o alcalde.

A partir de la fecha de la vigencia del sistema de que trata el presente artículo, las pensiones de vejez, de invalidez por riesgo común y de sobrevivientes por riesgo común, al igual que las demás prestaciones contempladas en el sistema, de los servidores públicos mencionados en el inciso anterior, se regirán íntegra y exclusivamente por las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993 y demás normas que las modifiquen, adicionen o reglamenten."

De igual forma, el citado decreto fijó la competencia general para el reconocimiento de pensiones con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, y esta competencia se radicó en la administradora de pensiones en donde ocurriera la contingencia, es decir, la obtención de la edad y tiempo de servicio. En efecto el artículo 5º dispuso:

"ARTÍCULO 5º.- Efectos de la afiliación. Para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, la afiliación surtirá efectos a partir del primer día del mes siguiente al del diligenciamiento del respectivo formulario.

Será responsable del pago de las pensiones o prestaciones económicas a que haya lugar, la entidad administradora de pensiones que haya recibido o le corresponda recibir el monto de las cotizaciones del período en el cual ocurre el siniestro o hecho que da lugar al pago de la prestación correspondiente.

La entidad administradora de pensiones donde se encuentre afiliado el servidor público de los entes territoriales, efectuará el reconocimiento y pago de la pensión de vejez o de jubilación, una vez le sea entregado el respectivo bono pensional".

Posteriormente, mediante el Decreto 2527 de 2000, se reglamentaron los artículos 36 y 52 de la Ley 100 de 1993, y se adicionaron algunas reglas de distribución de competencias para la decisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, en los siguientes términos:

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

siguientes casos:

1. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades del orden nacional hubieren cumplido a 1o. de abril de 1994, los requisitos para obtener el derecho a la pensión y no se les haya reconocido, aunque a la fecha de solicitud de dicha pensión estén afiliados a otra Administradora del Régimen de Prima Media.
2. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades del orden territorial hubieren cumplido los requisitos para obtener el derecho a la pensión a la entrada en vigencia del sistema general de pensiones en la entidad territorial del domicilio de la Caja, Fondo o entidad pública y la pensión no se les haya reconocido, aunque a la fecha de solicitud de dicha pensión estén afiliados a otra Administradora del Régimen de Prima Media.
3. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales que a la fecha de entrada en vigencia del sistema, a nivel nacional o territorial según el caso, hubieren cumplido veinte años de servicio o contaren con las cotizaciones requeridas en la misma entidad, Caja o Fondo público, aunque a la fecha de solicitud de la pensión estén o no afiliados al Sistema General de Pensiones.

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

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

Con el Decreto 2527 de 2000 se les permitió reconocer pensiones de vejez a las cajas y fondos públicos inclusive si la persona ya estaba cotizando al ISS o cualquier otra administradora siempre que cumpliera 20 años de servicios a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones. De otra parte, en el Distrito Capital, la Ley 100 de 1993 entró a regir el 30 de junio de 1995 y como consecuencia de ello se expidió el Decreto Distrital 334 de 1995 el cual declaró la insolvencia de la Caja de Previsión Distrital por lo que se creó el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D.C como una cuenta especial sin personería jurídica.

Ahora bien, el Acto Legislativo 01 de 2005 "[p]or el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política" en su parágrafo transitorio 4 reguló el 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."

Asimismo, con base en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el Gobierno expidió el Decreto-Ley 169 de 2008¹⁶, el cual señaló las funciones de la UGPP, entre las cuales se incluyó la siguiente (artículo 1º, literal A, numeral 1º):

"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."

De acuerdo con estas últimas normas existen dos hipótesis que determinan la competencia de la UGPP para el reconocimiento de esta clase de pensiones: (i) cuando el solicitante cumplió los requisitos para adquirir el derecho a la pensión mientras estaba afiliado a CAJANAL, y, (ii) cuando el solicitante se retiró o desafilió del régimen de prima media con prestación definida, después de haber completado el tiempo de servicios requerido legalmente (estando vinculado a CAJANAL), para esperar el cumplimiento de la edad exigida por la ley.

7. La entidad competente para conocer de la reliquidación pensional del señor José Fernando Navas Talero

De acuerdo con los antecedentes planteados dentro del presente conflicto de competencias administrativas, se puede establecer que el señor José Fernando Navas Talero cumplió con los requisitos que por ley se le exigían para acceder a la pensión de jubilación por lo cual le fue reconocida por el FONCEP, a través de la Resolución N° 1194 del 22 de mayo de 2012.

El problema jurídico surge cuando el beneficiario de la pensión de jubilación que le otorgó el FONCEP como empleado oficial, le solicita su reliquidación y en respuesta la citada entidad se negó a reliquidarla, en consideración a que el solicitante no le informó al momento de reclamarla (20 de octubre de 2011), el tiempo de servicio comprendido entre el 10 de enero de 1985 y el 3 de mayo de 1989, como empleado público de la Procuraduría General de la Nación y su última vinculación a CAJANAL, en carácter de afiliado al sistema pensional, con lo cual, entiende el FONCEP que este último hecho modificaría la competencia para el reconocimiento de la pensión de jubilación y en consecuencia, quien debería haberla reconocido en su momento y asumir el pago debía ser la UGPP.

Ahora bien, la UGPP insiste en su incompetencia para asumir dicha reliquidación pensional tomando como argumento central que existe la Resolución N° 1194 del 22 de mayo de 2012, acto administrativo que se encuentra vigente en la actualidad. Por lo anterior, la UGPP insta al FONCEP a solicitar la revocatoria directa de dicho acto y dicha entidad accede, solicitándole al señor Navas su consentimiento para realizar dicha revocatoria, con lo cual se inferiría que la UGPP puede realizar el reconocimiento pensional y con ello *“incorporar los tiempos no informados del beneficiario dentro de su pensión”*. Sin embargo, el señor Navas Talero se negó a otorgar su consentimiento para que se revoque dicho acto.

De otra parte, la contabilización del nuevo tiempo de servicio, no tomado en cuenta inicialmente, podría determinar un reconocimiento más favorable al que tiene en la actualidad.

En estas condiciones y con fundamento en el análisis de la normativa expuesta, se podría considerar que, como lo señaló la Sala en otras ocasiones, la entidad pública competente para atender la solicitud de reliquidación de la pensión debería ser la misma que la concedió, pues tuvo la competencia para expedir la Resolución de reconocimiento de la pensión¹⁷. En este caso se trata del FONCEP, el cual expidió la Resolución No. 1194 del 22 de mayo de 2012, que se encuentra en firme, surte efectos jurídicos y se presume legal.

Sin embargo, se advierte que tal no sería la solución al conflicto de competencias, dado que el FONCEP ya se pronunció sobre la petición de reliquidación, mediante la Resolución No. 475 del 21 de abril de 2014, respecto de la cual el señor José Fernando Navas Talero interpuso recurso de reposición, que no prosperó pues la citada Resolución fue confirmada por el FONCEP, por medio de la Resolución No. 1627 del 10 de octubre de 2014; esta, además, adicionó a la primera en el sentido de ordenar remitir por competencia la petición de reliquidación a la UGPP.

Se podría pensar entonces que la Decisión fuera inhibitoria o de declaratoria de improcedencia, como ha sucedido en otros conflictos¹⁸, por encontrarse la Sala frente a actos administrativos definitivos y en firme que gozan de la presunción de legalidad mientras no sean suspendidos o anulados por la jurisdicción contenciosa administrativa. Sin embargo, se aprecia finalmente que esa determinación no resolvería el asunto, pues en realidad el derecho de petición, que presentó al FONCEP el señor José Fernando Navas Talero, se refirió a *“solicitar la reliquidación de mi pensión de jubilación, prestación laboral reconocida mediante Resolución 1194 del 22 de mayo de 2012, para lo cual estoy adjuntando Certificación expedida por la Procuraduría General de la Nación, expedida el 20 de febrero próximo pasado y que sirve de fundamento a esta pertinente petición”* (Folio 83) (Destaca la Sala), lo cual significa que lo que está solicitando, no es una reliquidación de su pensión de jubilación concedida por el FONCEP, sino una liquidación de la pensión que tenga en cuenta el tiempo trabajado en la Procuraduría General de la Nación desde el 10 de enero de 1985 hasta el 03 de mayo de 1989, esto es, 4 años, 3 meses y 23 días, y durante el cual cotizó a la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, tiempo que él no informó al FONCEP (Folio 14) y que este desconocía como lo expresó en la Resolución No. 1194 del 22 de mayo de 2012 (Folios 68 a 74).

La Sala, con el fin de garantizar la eficiencia y eficacia de la función administrativa y de la respuesta de fondo al derecho de petición, estima necesario dar plena aplicación al principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades establecidas.

La circunstancia de incluir ese tiempo trabajado en la Procuraduría cambia la competencia, *“ya que de tenerse en cuenta, el FONCEP perdería la competencia para el reconocimiento de la pensión, de acuerdo a las normas vigentes al cumplimiento del status pensional”*, conforme lo manifiesta el mismo FONCEP en la Resolución No. 475 del 21 de abril de 2014, mediante la cual negó la reliquidación solicitada.

Ciertamente, para efectuar la liquidación de la pensión tomando en consideración el tiempo trabajado en la Procuraduría y cotizado a CAJANAL por el señor José Fernando Navas Talero, la competencia sería de la UGPP, pero esta no la acepta, fundamentalmente porque al señor Navas Talero ya le ha sido reconocida una pensión con cargo al erario por el FONCEP, de manera que mientras esté vigente el acto administrativo de reconocimiento, la Resolución No. 1194 del 22 de mayo de 2012 del FONCEP, la UGPP manifiesta que carece de competencia.

La UGPP sostiene efectivamente, mediante el Auto No. ADP-005944 del 11 de junio de 2014 (Folios 516 y 517), lo siguiente:

“(…) esta entidad no es competente para el reconocimiento de la pensión de vejez, ni para la reliquidación, puesto que la pensión de vejez ya fue reconocida por el FONCEP.

(…)

(…) dado el caso en que FONCEP considere que no era la competente para reconocer la pensión de vejez, deberá iniciar el trámite administrativo de revocatoria directa de dicho acto administrativo previo consentimiento expreso del pensionado. Y el pensionado deberá solicitar el reconocimiento de la prestación a la Entidad que considere competente, y será quien haga el estudio.

(…) esta Subdirección indica que no es competente para tramitar y estudiar la solicitud de reconocimiento pensión vejez (sic), ni reliquidación, por no ser la entidad que pensionó al señor José Fernando Navas Talero” (Folio 517).

Luego la UGPP, en su alegato (Folios 504 a 506), expresa las siguientes conclusiones:

“A la fecha del conflicto de competencias existe un acto administrativo de reconocimiento pensional proferido por el FONCEP el cual goza de la presunción de legalidad y que la UGPP no puede modificar por carecer de competencia.

Al señor NAVAS TALERO, el FONCEP le solicitó la autorización para revocatoria del Acto Administrativo mediante el cual reconoció la pensión y el pensionado no accedió a la petición, por tanto, el Acto Administrativo está incólume.

La UGPP no puede hacer un reconocimiento pensional, estando vigente la Resolución número 1194 del 22 de mayo de 2012, que reconoció la pensión al señor NAVAS TALERO, toda vez, que estarían dos entidades públicas reconociendo el mismo derecho, lo que de suyo conlleva a un detrimento patrimonial.

Si la Honorable Sala considera que el competente para el reconocimiento de la Pensión es la UGPP, deberá tener en cuenta las normas pensionales aplicables al señor Navas Talero, a saber: 55 años de edad, 20 años de servicio, y el monto se calcula con el tiempo que le hubiere falta, que para el caso concreto son 4 años y 7 meses y con los factores salariales que tengan el carácter de remuneratorio y sobre los cuales se hayan realizado las cotizaciones" (Folio 505).

Ahora bien, el señor José Fernando Navas Talero ha expresado claramente su negativa a dar el consentimiento para la revocatoria directa por parte del FONCEP de su Resolución No. 1194 del 22 de mayo de 2012, como lo reitera en su alegato (Folios 501 a 503), de manera que se presenta una paradoja: por un lado, el FONCEP manifiesta que no es competente para reliquidar la pensión de jubilación del señor Navas Talero con el tiempo laborado por este en la Procuraduría General de la Nación y por otro, la UGPP sostiene que carece de competencia para efectuar la liquidación de la pensión del señor Navas Talero teniendo en cuenta dicho tiempo por encontrarse vigente la mencionada Resolución del FONCEP, la cual no se puede revocar por ausencia de consentimiento del beneficiario¹⁹.

En estas circunstancias, la Sala considera que es la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, la que debe asumir la competencia para:

1º) Conocer de la solicitud de reliquidación de la pensión de jubilación otorgada por el FONCEP, mediante la Resolución No. 1194 del 22 de mayo de 2012, al señor José Fernando Navas Talero, en el entendido de que este formula dicha solicitud para que se le otorgue la pensión que le podría corresponder de acuerdo con el régimen de transición establecido por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta el tiempo trabajado como empleado público de la Procuraduría General de la Nación del 10 de enero de 1985 al 3 de mayo de 1989 y cotizado a la liquidada Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, hoy la UGPP en las condiciones señaladas en el capítulo correspondiente.

2º) Estudiar la historia laboral del señor José Fernando Navas Talero y

3º) Decidir, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, si se cumplen los requisitos que harían procedente la concesión de la pensión, y en caso afirmativo, el otorgamiento de la pensión estaría supeditado o condicionado a que el señor José Fernando Navas Talero, diera, inmediatamente después de notificado de la misma, su consentimiento para que el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP dictara la revocación directa de su Resolución No. 1194 del 22 de mayo de 2012.

De esta forma se desbloquea el impasse legal de competencia entre las dos entidades públicas y se entra a resolver de fondo, por parte de la UGPP, la petición del señor José Fernando Navas Talero, de reliquidar su pensión con el tiempo laborado en la Procuraduría, respetando su derecho sustancial a la pensión que le corresponde legalmente, el cual constituye un derecho adquirido y es además, irrenunciable.

Los diferentes regímenes pensionales y las diversas autoridades competentes, que muestran un régimen legal disperso y falto de unificación, no pueden dar lugar a dejar sin efecto los derechos del peticionario para que se resuelva de fondo su solicitud y a olvidar la prevalencia del derecho sustancial.

Además, no cabe duda que la entidad competente para resolver la petición es la UGPP, atendiendo el contenido de la solicitud. Un momento y circunstancia distinta y posterior es si los presupuestos de hecho le permiten conceder el derecho, o si cumpliendo los requisitos, debe removerse un obstáculo legal vigente, como puede ser un acto administrativo de otorgamiento de pensión en el cual el peticionario considere su renuncia, ante un eventual mejor derecho, dado el mayor tiempo laborado y no contabilizado.

Conviene señalar que la UGPP en su alegato hace la siguiente precisión:

Si la Honorable Sala considera que el competente para el reconocimiento de la Pensión es la UGPP, deberá tener en cuenta las normas pensionales aplicables al señor Navas Talero, a saber: 55 años de edad, 20 años de servicio, y el monto se calcula con el tiempo que le hubiere falta, que para el caso concreto son 4 años y 7 meses y con los factores salariales que tengan el carácter de remuneratorio y sobre los cuales se hayan realizado las cotizaciones" (Folio 505).

No obstante, el señor José Fernando Navas Talero tendrá la opción de comparar las dos liquidaciones de su pensión y escoger la más favorable, de acuerdo con el principio de favorabilidad laboral establecido por el artículo 53 de la Constitución Política.

Si se decide por la pensión liquidada por la UGPP, para que esta sea efectiva y si cumple los requisitos, debería dar su consentimiento para la revocatoria directa de la Resolución No. 1194 del 22 de mayo de 2012 del FONCEP. Si no lo expresa, seguirá con la pensión de jubilación otorgada por esta última Resolución.

Por último, la Sala desea destacar que el FONCEP debe brindar su colaboración y apoyo a la UGPP, mediante el suministro oportuno de la información y documentación que esta requiera, para el estudio y tramitación de la mencionada solicitud del señor José Fernando Navas Talero, de manera que se cumpla adecuadamente el principio de colaboración armónica de las diferentes entidades del Estado, contemplado en el artículo 113 de la Constitución, al igual que los principios de coordinación y eficacia establecidos en los numerales 10 y 11, respectivamente, del artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA.

8. Definición de competencia y términos legales

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

Debido a estas razones de orden constitucional y legal, mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil dirime la cuestión de la competencia no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones. De ahí que, conforme al artículo 39, *“mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 [sobre derecho de petición] se suspenderán”*²⁰. El artículo 21 del CPACA, tal como fue sustituido por la Ley 1755 de 2015, relativo al funcionario sin competencia, dispone que *“[s]i la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisario al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.”* Por esta misma razón, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, el artículo 12 del CPACA establece que *“[l]a actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida”*.

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

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

V. RESUELVE:

PRIMERO: Declarar competente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, para conocer de la solicitud de reliquidación de la pensión de jubilación otorgada por el FONCEP, mediante la Resolución No. 1194 del 22 de mayo de 2012, al señor José Fernando Navas Talero, en el entendido de que este formula dicha solicitud para que se le otorgue la pensión que le podría corresponder de acuerdo con el régimen de transición establecido por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta el tiempo trabajado como empleado público de la Procuraduría General de la Nación del 10 de enero de 1985 al 3 de mayo de 1989 y cotizado a la liquidada Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, hoy la UGPP en las condiciones señaladas en el capítulo correspondiente de la parte considerativa.

SEGUNDO: Declarar que la mencionada competencia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP se refiere a estudiar la historia laboral del señor José Fernando Navas Talero y decidir, de conformidad con el régimen de transición establecido por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, si se cumplen los requisitos que harían procedente la concesión de la pensión. Si cumple los requisitos, la entidad deberá tener en cuenta que la concesión de la pensión estaría condicionada a que el señor José Fernando Navas Talero diera inmediatamente su consentimiento para que el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP dictara la revocación directa de su Resolución No. 1194 del 22 de mayo de 2012. Estos aspectos corresponderán a las actuaciones posteriores de competencia y decisión de estas autoridades administrativas.

TERCERO: Remitir el expediente de la referencia a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, para que adelante la actuación administrativa de manera inmediata.

CUARTO: Comunicar la presente Decisión a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP y al señor José Fernando Navas Talero.

QUINTO: Reconocer personería a la doctora Sandra Patricia Ramírez Alzate, como apoderada del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP.

SEXTO: 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.

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Presidente de la Sala

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Consejero de Estado

Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO

Secretaria de la Sala

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Acta de Reunión – Mesa de trabajo N° 008 – 01/04/2014 – FONCEP (Folios 113 y 114).

2 Pensión de jubilación otorgada por el FONCEP mediante la Resolución N° 1194 del 22 de mayo de 2012.

3 Oficio N° 20149903959391 (Folio 163).

4 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión de 27 de noviembre de 2014. Rad. N° 11001-03-06-000-2014-00243-00. M.P. Álvaro Namén Vargas.

5 Ley 6ª de 1945, artículo 18.

“Art. 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.”

6 Ley 6ª de 1945, artículo 17.

7 Art. 1°. 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". (...)

8 Decreto 2196 de 2009:

“ART. 1. SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN. Suprímase la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE, creada por la Ley 6ª 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".

“En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicha entidad entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar en un plazo de dos (2) años, que podrá ser prorrogado por el Gobierno Nacional, mediante acto administrativo debidamente motivado.”

9 *“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”.*

¹⁰ *“ARTÍCULO 1°. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. La ejecución de los procesos misionales de carácter pensional y demás actividades afines que se indican a continuación, será ejercida por la Caja Nacional de Previsión Social — CAJANAL EICE en Liquidación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social — UGPP, en los siguientes términos:*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión de 27 de noviembre de 2014. Rad. Nº 11001-03-06-000-2014-00243-00. M.P. Álvaro Namén Vargas.

12 Ley 100 de 1993 (diciembre 23) "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones" // Decreto 1068 de 1995 (junio 23), "Por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del sistema general de pensiones en los niveles departamental, municipal y distrital, la constitución de los fondos de pensiones del nivel territorial, y la declaratoria de solvencia de las cajas, fondos o entidades de previsión social del sector público del nivel territorial."

13 Decreto 350 de 1995 (29 de junio) "por el cual se crea el Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá D.C. Artículo 1º.- "Creación. Créase el Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá, D.C., como una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la Secretaría de Hacienda Distrital, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario. El Fondo sustituirá a partir del primero de enero de 1996 en el pago de las pensiones a las entidades señaladas en el presente Decreto." // Decreto 786 de 1995 (7 de diciembre) "por el cual se modifica el Decreto 350 de 1995 y se asignan funciones para la operación del Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá, D.C."

14 Decreto 552 de 1974 (21 de mayo) "por el cual se crea el Fondo de Vivienda Distrital, se establecen disposiciones sobre auxilios de cesantía de empleados públicos y trabajadores oficiales del Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras normas"

15 Acuerdo 257 de 1995 (29 de junio) "por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones". Artículo 60. "Transformación del Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital FAVIDI en el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP. Transfórmese el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital - FAVIDI el cual en adelante se denominará Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Hacienda." / Artículo 65. "Objeto y funciones básicas del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP. El objeto del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP es reconocer y pagar las cesantías y las obligaciones pensionales a cargo del Distrito Capital, el cual asume la administración del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá. / El Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP tiene las siguientes funciones básicas: / Reconocer y pagar las cesantías de las servidoras y servidores públicos del Distrito Capital. / Pagar las obligaciones pensionales legales y convencionales de los organismos del Sector Central y las entidades descentralizadas a

cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá y reconocer y pagar las obligaciones pensionales que reconozca a cargo de las entidades del nivel central y las entidades descentralizadas, que correspondan, de acuerdo con los mecanismos legales establecidos.”

16 “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”.

17 Como por ejemplo, en la Decisión del 4 de septiembre de 2008, sobre el conflicto rad. No. 11001-03-06-000-2008-00061-00 (C.P. Gustavo Aponte Santos), en la cual se señaló lo siguiente: “Ahora bien, como hay un derecho de petición presentado por la señora ... desde su retiro en el 2003, solicitando la reliquidación indexada de su pensión, que no ha sido resuelto, la Sala considera que la solicitud de definición de competencias se debe entender referida a resolver sobre tal derecho, lo cual le compete a la misma entidad que expidió el acto administrativo inicial, de reconocimiento, no a una autoridad distinta”.

18 Como por ejemplo, las Decisiones del 2 de marzo de 2006 sobre el conflicto rad. No. 11001-03-06-000-2006-00002-00 (C.P. Enrique José Arboleda Perdomo) y del 26 de julio de 2007 respecto del conflicto rad. No. 11001-03-06-000-2007-00055-00 (C.P. Enrique José Arboleda Perdomo).

19 Cabe señalar que la Sala conoció de un caso en el cual cuatro (4) exfuncionarias del Distrito Capital dieron su consentimiento para que se les revocaran los actos administrativos de reconocimiento de la pensión según el régimen de transición, para que se les otorgara la pensión de acuerdo con el régimen de la Ley 100 de 1993 que les resultaba más beneficioso. Se trató del conflicto rad. No. 11001-03-06-000-2006-00122-00, en cuya Decisión del 18 de enero de 2007 (C.P. Gustavo Aponte Santos), la Sala precisó:

“Es de anotar que las mencionadas funcionarias otorgaron su consentimiento para que la Secretaría de Hacienda Distrital revocara las resoluciones de reconocimiento de la pensión con cargo al Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D.C., de acuerdo con el régimen de transición, y presentaron una nueva solicitud al Instituto de Seguros Sociales, con lo cual tácitamente renunciaron a la aplicación de dicho régimen y se acogieron al régimen pensional común, por serles más favorable.

En consecuencia, si las mencionadas funcionarias consideran más favorable la aplicación del régimen ordinario, dispuesto por los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993, en razón del exceso de semanas cotizadas, se les debe aplicar ese régimen ordinario en su totalidad,...”.

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

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 04:07:23