COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/371/17

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/371/17
Expediente	—
Fecha	2017-06-07
Sala	Sala Séptima de Revisión
Magistrado ponente	CRISTINA PARDO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Para Reconocimiento De Prestaciones Sociales En Materia Pensional
- Minimo Vital Del Pensionado
- Derecho A La Seguridad Social Y Al Minimo Vital

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Constitucional ha reconocido que el derecho fundamental al mínimo vital de los afectado por el retraso injustificado, la falta o pago parcial de la asignación el derecho a la seguridad social, cobra mayor fuerza tratándose de adultos

Texto completo

T-371-17 Sentencia T-371/17 ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES SOCIALES EN MATERIA PENSIONAL- Procedencia excepcional MINIMO VITAL DEL PENSIONADO- Reviste carácter de derecho fundamental La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho fundamental al mínimo vital de los pensionados " (…) resulta afectado por el retraso injustificado, la falta o pago parcial de la asignación de retiro o mesada pensional", y que el nexo inescindible entre éste y el derecho a la seguridad social, cobra mayor fuerza tratándose de adultos mayores. Por lo que su protección vía acción de tutela ha sido admitida, en los casos en que se ha evidenciado que: (i) el salario o mesada pensional reclamado es el ingreso exclusivo del trabajador o pensionado, o que existiendo ingresos adicionales, estos son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas; y (ii) la falta de pago de la prestación, genera en el trabajador una situación crítica, tanto a nivel económico como psicológico, derivada de un hecho injustificado, inminente y grave.

MINIMO VITAL DEL PENSIONADO- Vulneración por omisión de Fondos de Pensiones en dar una respuesta de fondo a las solicitudes pensionales que ha radicado a la accionante La omisión de los fondos de pensiones en pronunciarse de fondo acerca de las solicitudes pensionales, con fundamento en un conflicto de competencias administrativas, vulnera los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital de sus afiliados, pues les traslada una carga administrativa que no están en deber de soportar.

PENSION DE VEJEZ- Inoponibilidad de trámites administrativos respecto de quien cumplió requisitos para obtener la pensión DERECHO A LA PENSION DE VEJEZ- Imposibilidad de hacer recaer sobre el trabajador consecuencias negativas derivadas tanto de omisión del empleador como de controversias interadministrativas DERECHO A LA

SEGURIDAD SOCIAL Y AL MINIMO VITAL- Orden a la UGPP reconocer y pagar pensión de vejez de manera transitoria Referencia: Expediente T-5.962.250.

Acción de tutela interpuesta por Olga Polanía de Fernández contra la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, UGPP.

Magistrada Ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER Bogotá D.C., siete (7) de junio de dos mil diecisiete (2017) La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Diana Fajardo Rivera, Alberto Rojas Ríos y Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA En el proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de Bogotá D.C., dentro de la acción de tutela instaurada por Olga Polanía de Fernández contra la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, UGPP.

[1] I. ANTECEDENTES 1. Hechos y solicitud La señora Olga Polanía de Fernández interpuso acción de tutela contra la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, UGPP, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida en condiciones dignas, a la salud y al mínimo vital, por no haberse resuelto el conflicto de competencias administrativas suscitado entre dichas entidades, frente a su solicitud de reconocimiento pensional. Basa la acción de tutela en los siguientes hechos:

1.1. La accionante, mujer de 75 años de edad, [2] indica que es beneficiaria del régimen de transición reconocido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, [3] teniendo en cuenta que para su entrada en vigencia, contaba con más de 35 años de edad, y además había cotizado 958.85 semanas para el momento en que entró en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005 [4] .

[5] En consecuencia, solicitó ante la extinta Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE, y ante Colpensiones, el reconocimiento de su pensión de vejez.

[6] 1.2. Afirma que mediante Resolución GNR-272159 del cuatro (04) de septiembre de dos mil quince (2015), la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, reconoció que la accionante contaba con 1.043 semanas cotizadas y dispuso la remisión de su expediente a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal, UGPP, por considerar que era esa entidad la competente para resolver sobre la solicitud de pensión de vejez.

[7] Ese acto administrativo fue confirmado mediante Resolución GNR-350302 del seis (06) de noviembre de la misma anualidad. [8] 1.3. Manifiesta que a través de la Resolución RDP-18844 del trece (13) de mayo de dos mil dieciséis (2016), la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal, UGPP, le negó el reconocimiento de su pensión de vejez, bajo el argumento de que “ las certificaciones laborales no cumplían las formalidades de la circular 013 de 2007 ”;

[9] acto administrativo confirmado mediante Resolución RDP-022762 del diecisiete (17) de junio de dos mil dieciséis (2016) [10] y revocado por medio de la Resolución RDP-026951 del veintitrés (23) de julio de dos mil dieciséis (2016), en la que se decidió devolver el expediente a Colpensiones, por falta de competencia de la UGPP para resolver la solicitud pensional.

[11] 1.4. Asegura que hasta la fecha de interposición de la acción de tutela, Colpensiones no se había pronunciado acerca del “ nuevo reenvío de la carpeta administrativa ”, que no cuenta con los recursos económicos para su subsistencia y que su esposo, quien sufrió un accidente automovilístico que lo mantiene en situación de discapacidad, “ no cuenta con bienes y rentas para su supervivencia ”.

[12] 2. Contestación de la entidad accionada [13] 2.1. La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, UGPP, a través de su Subdirector Jurídico, respondió la acción de tutela en los siguientes términos:

“(…) la accionante no reúne el tiempo de servicio requerido para el reconocimiento pensional conforme a la Ley 797 de 2003, por lo cual, encontrándose como cotizante Activa en el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES COLPENSIONES, y continuar efectuando cotizaciones, el tiempo de servicios requerido por la ley se adquirirá en calidad de afiliado a COLPENSIONES, por tanto será dicha entidad la encargada de pronunciarse frente al reconocimiento pensional (…) se reitera que la accionante no cuenta con el tiempo de servicio para ser beneficiaria de la prestación que por esta vía reclama y que una vez cumplido o de optar la accionante por el reconocimiento de indemnización sustitutiva, corresponderá a dicha entidad pronunciarse frente a su reconocimiento” Agregó que la accionante no ha agotado los mecanismos ordinarios de defensa judicial y que no probó la existencia de un perjuicio irremediable, lo cual torna improcedente la acción de tutela. En estos términos solicitó la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela y subsidiariamente, decretar la desvinculación de la entidad, al estar en “ imposibilidad jurídica y material de atender la petición que sirve de objeto tutelar ”.

[14] 2.2. La Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, por medio de su Vicepresidente Jurídico, se pronunció sobre la acción de tutela de la referencia, argumentando que la accionante no ha agotado todos los mecanismos ordinarios de defensa, teniendo en cuenta que podría elevar la solicitud de consulta ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que es la competente para resolver un conflicto de competencias administrativas en virtud de lo dispuesto en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[15] Señaló que en el caso concreto se cumplen los requisitos señalados en la ley y en la jurisprudencia para resolver el conflicto de competencias, pues:

“(i) se trata de un conflicto entre dos entidades del orden nacional, COLPENSIONES y la UGPP, (ii) la controversia versa sobre el ejercicio de una competencia administrativa en un caso concreto, como lo es la determinación de la autoridad competente para resolver la solicitud de reconocimiento pensional de la señora OLGA POLANÍA DE FERNÁNDEZ, (iii) por último, las señaladas autoridades han rechazado su competencia para resolver dicha solicitud. Igualmente es importante señalar que la definición del conflicto es necesaria para proteger y hacer efectivos los derechos de la ciudadana, especialmente en una situación en la que se ve inmersa como consecuencia de una actuación de la administración”.

En virtud de lo anterior, solicitó la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela de la referencia y su archivo. 2.3. El Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social, consideró que se debe declarar la improcedencia de la acción de tutela en contra de la entidad que representa, teniendo en cuenta que los hechos y solicitudes planteadas en la acción constitucional, “ corresponden a una controversia bilateral entre la Administradora de Fondos de Pensiones y el afiliado, que debe dirimirse en aplicación de las disposiciones consagradas en el libro primero de la Ley 100 de 1993 y las normas que lo modifican y reglamentan ”. En este sentido solicitó su desvinculación de la acción de tutela.

3. Decisión judicial objeto de revisión El Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de Bogotá D.C., resolvió negar el amparo constitucional solicitado, al considerar que la discusión que proponen las entidades accionadas, que comporta un fundamento legal, debe ser dirimida ante los jueces laborales. Precisó que al ser la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, UGPP, la última entidad en conocer sobre la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez, le corresponde remitir el expediente a la autoridad idónea, a efectos de que la misma resuelva el conflicto de competencias suscitado con Colpensiones. En este sentido requirió a la UGPP para que remitiera el expediente al funcionario idóneo para resolver el conflicto de competencias en mención.

[16] 4. Actuaciones surtidas en sede de revisión 4.1. Mediante oficio No. BZ-2017-4075029 allegado a esta Corporación el día veintiséis (26) de abril de dos mil diecisiete (2017), la Directora de Procesos Judiciales de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, solicitó su desvinculación de la acción de tutela de la referencia, por falta de legitimación en la causa por pasiva, de conformidad con los siguientes argumentos:

"(…) Colpensiones no está legitimada en la causa por pasiva, pues el debate de naturaleza legal planteado en esta oportunidad se circunscribe a determinar cuál entidad es la competente para efectuar el reconocimiento y pago de la pensión de vejez a favor de la accionante, teniendo en cuenta la naturaleza de los aportes efectuados.

En virtud de lo expuesto, es importante considerar que siempre que el afiliado cumpla con los requisitos legales previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 (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), esto es, régimen de transición, para el momento de la entrada en vigencia del Sistema de Seguridad General en Pensiones, la solicitud de reconocimiento de la prestación de jubilación será resuelta por la entidad competente conforme a lo establecido en el régimen especial que lo cobija.

Ahora bien, el Sistema de Seguridad General en Pensiones entró a regir para los servidores públicos del orden nacional el 1º de abril de 1994, y para el orden departamental y distrital el 30 de junio de 1995, siendo el primer caso la situación de la señora POLANÍA DE FERNÁNDEZ al haber desempeñado sus funciones en varias entidades públicas y efectuado aportes de forma independiente desde el 23 de agosto de 1956 hasta el 30 de junio de 2015 de forma interrumpida.

Para el caso objeto de estudio, tenemos que la peticionaria nació el 08 de junio de 1941, por lo que para el 1º de abril de 1994, ya contaba con 52 años de edad y conforme su historia laboral, tenía acreditadas 958.26 semanas, por lo tanto es beneficiaria del régimen de transición. De igual forma, conserva dicho beneficio toda vez que acredita las condiciones establecidas en el parágrafo 4 del Acto Legislativo 01 de 2005, es decir acreditó 996.83 semanas al 25 de julio de 2005, por lo tanto para que el cumplimiento de los requisitos se extendiese hasta el 31 de diciembre de 2014.

Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado que de acuerdo al artículo 10 del Decreto 2709 de 1994, la entidad competente para efectuar el estudio de las solicitudes de pensión de vejez por aportes, será aquella en la cual se haya cotizado un mínimo de 6 años o aquella en la cual se haya efectuado la mayor cantidad de aportes, para lo cual se procedió a verificar tanto la historia laboral como los certificados de tiempo de servicios aportados por la peticionaria estableciendo lo siguiente:

Entidad en la que laboró Desde Hasta Entidad de Previsión Tiempo de Servicio Departamento del Huila 23/08/56 31/12/56 CAJANAL 18.28 Departamento del Huila 04/04/57 31/12/58 CAJANAL 89.57 Departamento del Huila 20/01/59 09/02/60 CAJANAL 54.28 Banco Popular 02/11/63 26/11/64 BANCO POPULAR 55 Ministerio de Defensa 16/02/65 01/06/67 CAJANAL 118 Ministerio de Defensa 23/08/67 01/08/70 CAJANAL 151.28 Acerías Paz del Río S.A.

01/08/70 11/02/72 COLPENSIONES 80 Ministerio de Industria y Comercio 01/07/83 17/02/91 CAJANAL 391.85 Olga Polanía de Fernández 01/02/06 31/03/06 COLPENSIONES 8.57 Olga Polanía de Fernández 01/06/06 31/12/06 COLPENSIONES 30 Olga Polanía de Fernández 01/02/07 31/03/07 COLPENSIONES 8.57 Olga Polanía de Fernández 04/05/07 31/05/07 COLPENSIONES 4.28 Olga Polanía de Fernández 01/05/14 30/11/14 COLPENSIONES 30 Olga Polanía de Fernández 01/06/15 30/06/15 COLPENSIONES 4.28 Total tiempo 1043.96 Conforme al anterior cuadro, se pudo establecer que se efectuaron aportes a Colpensiones por 165.2 semanas que son aproximadamente 3 años, mientras que a la extinta Cajanal efectuó cotizaciones por alrededor de 822.85 semanas que corresponden a 16 años, por lo que será la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP, a quien corresponderá efectuar el estudio de la solicitud. Por este motivo, Colpensiones debe ser desvinculada de este proceso y declararse la falta de legitimidad por pasiva.

Es importante resaltar que el fallo de tutela proferido por el Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de Bogotá, ordenó en el artículo segundo `requerir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social para que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, sino lo ha efectuado, remita el expediente al funcionario idóneo, a efecto de que dirima el conflicto de competencias suscitado entre esta y la administradora colombiana de pensiones- Colpensiones en lo que respecta al reconocimiento de la pensión de la señora Olga Polanía de Fernández, de conformidad con lo previsto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011`, situación que evidentemente no fue realizada por la UGPP.

A pesar de lo anterior, esta administradora, a través del radicado BZ-2017-3524267 del 5 de abril del presente año, promovió el conflicto de competencias negativas ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con el objetivo de que sea la jurisdicción administrativa la que señale a la UGPP su deber legal de reconocer el derecho pensional de la peticionaria. Este proceso aún se encuentra en curso".

[17] 4.2. Por medio de auto del veintidós (22) de mayo de dos mil diecisiete (2017), la Corte le solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que remitiera un informe sobre el conflicto de competencias administrativas promovido por Colpensiones bajo el radicado No.

BZ-2017-3524267 del cinco (05) de abril de dos mil diecisiete (2017), frente al reconocimiento pensional de la señora Olga Polanía de Fernández. Información que se consideró relevante a efectos de resolver el problema jurídico puesto a consideración de la Corte en esta oportunidad, que gira en torno al conflicto de competencias negativo suscitado entre ambas entidades.

4.3. Mediante escrito del dos (02) de junio de dos mil diecisiete (2017), la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado informó que el conflicto de competencias entre las entidades accionadas fue resuelto en sesión extraordinaria del primero (1°) de junio de la misma anualidad, en el sentido de concluir que la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, UGPP, es la competente para reconocer el derecho pensional reclamado por Olga Polanía de Fernández. Ello con fundamento en los siguientes argumentos:

"De acuerdo con la documentación aportada al expediente, la señora Olga Polanía de Fernández laboró para el sector público y privado, durante un tiempo total de 22 años, 11 meses y 7 días (…).

Vale la pena recordar que la señora Polanía de Fernández nació el 8 de julio de 1941 y laboró en el Departamento del Huila, el Colegio de la Presentación de Neiva, el Banco de Bogotá, el Banco Popular, el Ministerio de Defensa, Acerías Paz del Río y el INCOMEX, tiempo durante el cual cotizó de manera intermitente entre el 1| de marzo de 1960 y el 17 de febrero de 1991, dando como resultado que para el 1 de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia del sistema general de pensiones en el nivel nacional, la solicitante cumplía con lo dispuesto para ser beneficiaria del régimen de transición, conforme a lo regulado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, dado que satisfacía los dos requisitos exigidos por dicha norma: edad y tiempo de servicio, pues contaba con 52 años de edad y un tiempo de servicio cotizado mayor a 15 años. Debe recordarse que, en todo caso, basta con el cumplimiento de uno solo de estos requisitos para que una persona sea beneficiaria del régimen de transición.

En relación con las condiciones exigidas por el Acto Legislativo 1 de 2005 para que el régimen de transición pueda seguirse aplicando después del 31 de julio de 2010, la Sala hace notar que la señora Olga Polanía de Fernández cumplió las dos condiciones mencionadas, pues: (i) había cotizado más de 750 semanas o tenía el tiempo de servicios equivalente, al 25 de julio de 2005, y (ii) cumplió más de 20 años de servicios antes del 31 de diciembre de 2014.

En relación con el argumento planteado por la UGPP, en el sentido de que no debe tenerse en cuenta, para el cómputo de los tiempos de servicios, los periodos laborados por la señora Polanía de Fernández en el Banco de Bogotá y en el Colegio de la Presentación de Neiva, por no haberse acreditado que tales empleadores hubiesen efectuado las respectivas

cotizaciones, la Sala advierte que el Consejo de Estado, en fallo del 28 de febrero de 2013, declaró la nulidad del artículo 5 del Decreto 2709 de 1994, el cual establecía que ´no se computará como tiempo para adquirir el derecho a la pensión de jubilación por aportes, el laborado en empresas privadas no afiliadas al Instituto de Seguros Sociales para los riesgos de invalidez, vejez y muerte, ni el laborado en entidades oficiales de todos los órdenes cuyos empleados no aporten al sistema de seguridad social que los protege´.

En dicha sentencia, el Consejo de Estado retomó los argumentos con los que había inaplicado, en el pasado, la misma norma reglamentaria (en virtud de la denominada ´excepción de ilegalidad´, al considerar que, para efectos de la pensión de jubilación por aportes, se debe tener en cuenta el tiempo laborado por el reclamante en entidades públicas o privadas, sin importar si fue o no objeto de aportes a las respectivas entidades de previsión o seguridad social, ya que no pueden afectarse los derechos de los trabajadores por hechos que les son ajenos, como que un empleador se haya abstenido indebidamente de efectuar los aportes que le correspondían para financiar la pensión de sus empleados, o que las normas vigentes en otras épocas hubiesen eximido a ciertos empleadores de la obligación de efectuar cotizaciones, para citar algunos ejemplos.

(…) En consecuencia, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado para efectos de la aplicación del régimen de transición y, también, de la adquisición o no del derecho a la pensión, conforme a la Ley 71 de 1988, debe tenerse en cuenta, en el caso de la señora Polanía de Fernández, la totalidad del tiempo laborado por ella, que resulta de sumar los años, meses y semanas servidos, tanto en el sector público como en el sector privado.

Bajo este entendimiento, la Sala encuentra que la peticionaria habría cumplido el requisito de tiempo exigido por la Ley 71 de 1988 en el año de 1991, y alcanzó la edad exigida (55 años) el 8 de julio de 1996, lo cual implica que adquirió el estatus pensional mucho antes de la expiración del régimen de transición y, por ende, conserva el régimen de la pensión de jubilación por aportes, consagrado en la Ley 71 de 1988 y sus decretos reglamentarios.

Una vez analizados los documentos que obran en el expediente y el marco normativo aplicable, la Sala concluye que, de acuerdo con la Ley 71 de 1988 y el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994, la UGPP es la autoridad competente para pronunciarse de fondo sobre el reconocimiento de la pensión reclamada por la señora Olga Polanía de Fernández.

En efecto, como en este caso las cotizaciones realizadas al Instituto de Seguros Sociales y a Colpensiones, en su conjunto, no son iguales ni superiores a los 6 años exigidos por la norma reglamentaria, se debe otorgar la competencia a la entidad en la cual se hubieran realizado cotizaciones por el mayor tiempo. Revisada la historia laboral de la señora Polanía, se observa que dicha entidad fue Cajanal, ya liquidada, a la cual se efectuaron aportes durante 7 años y 7 meses, mientras la solicitante laboró en INCOMEX. Por lo tanto, la competencia para el reconocimiento de la pensión solicitada le corresponde hoy en día a la UGPP, ya que, según lo explicado en el numeral 4° de la parte considerativa de esta decisión, las funciones de la extinta Cajanal, con respecto al reconocimiento de las pensiones a su cargo, causadas antes de su cesación de actividades como administradora, fueron reasignadas a la UGPP. Por lo tanto, es esta la entidad competente para resolver de fondo la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez formulada por la señora Olga Polanía de Fernández".

II. CONSIDERACIONES 1. Competencia La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución, y con el Decreto 2591 de 1991, para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia.

2. Procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones sociales derivadas del derecho a la seguridad social, en el caso concreto 2.1. En virtud del carácter subsidiario de la acción de tutela (artículo 86 Superior), [18] ésta solo procede cuando el accionante no dispone de otros medios de defensa judicial; salvo que sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, [19] o que se demuestre la falta de eficacia

y/o idoneidad de los medios ordinarios de defensa judicial. Ante la falta de eficacia de los medios ordinarios, la tutela procede como mecanismo transitorio, dado que si bien las acciones ordinarias pueden proveer una solución integral al problema jurídico, estas no son lo suficientemente expeditas, de manera que se otorga la protección transitoria mientras se acude a la jurisdicción ordinaria para debatir el asunto. Mientras que frente a la falta de idoneidad de los medios ordinarios, la tutela procede como mecanismo definitivo para la protección de los derechos fundamentales, pues se parte de que los mecanismos ordinarios no son " susceptibles de resolver el problema de forma integral ".

[20] 2.2. En lo que corresponde a la seguridad social -entendida como un derecho constitucional fundamental, autónomo e irrenunciable, [21] además de un servicio público a cargo del Estado-, [22] debe decirse que esta ha sido protegida por el juez constitucional, excepcionalmente, a través de la acción de tutela, cuando se ha comprobado: (i) la falta de eficacia o idoneidad del medio judicial ordinario;

[23] y (ii) que no existe controversia jurídica en relación con la aplicación de la normatividad correspondiente y los requisitos legales para acceder al derecho.

[24] Ello en razón a la naturaleza económica de este derecho, que por regla general debe ser reclamado ante la jurisdicción ordinaria laboral o contenciosa, según sea el caso.

No obstante lo anterior, y de no encontrarse plenamente acreditada la falta de controversia jurídica en relación con la aplicación de la normatividad correspondiente y los requisitos legales para acceder al derecho pensional, la jurisprudencia constitucional ha admitido que el juez de tutela pueda reconocerlo de manera transitoria, " si los derechos fundamentales del solicitante se encuentran amenazados por un perjuicio irremediable" [25] y "existe un considerable grado de certeza sobre la procedencia de la solicitud ".

[26] 2.3. Debe precisarse que en el caso concreto, el problema jurídico gira en torno al conflicto administrativo de competencias suscitado entre Colpensiones y la UGPP, frente al reconocimiento de la pensión de vejez de la señora Polanía de Fernández. Ambas entidades se han negado a reconocer le pensión de vejez a la que tiene derecho la accionante, con fundamento en su falta de competencia: (i) la UGPP ha manifestado que debido al traslado voluntario de la accionante a Colpensiones en el año 2007, es esa entidad la encargada de resolver sus solicitudes de reconocimiento pensional;

(ii) Colpensiones ha indicado que la accionante hizo la mayoría de sus aportes ante la extinta Cajanal, por lo que es la UGPP, entidad que asumió las funciones y procesos de Cajanal, la competente para decidir sobre el asunto.

En virtud del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, [27] este tipo de controversias se resuelven ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, de oficio o por solicitud de la persona interesada. En términos de dicha disposición jurídica, la autoridad del orden nacional que se considere incompetente, deberá remitir la actuación a la que estime competente, y si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil; que tendrá un plazo para decidir de veinte días, desde la presentación de alegatos o consideraciones por parte de las autoridades involucradas.

2.4. Al respecto se advierte que, durante el trámite de revisión de la acción de tutela de la referencia, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resolvió el conflicto de competencias administrativas promovido por la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones; declarando a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, UGPP, como la entidad competente para resolver de fondo la solicitud pensional de la accionante.

[28] 2.5. No obstante lo anterior, y aunque existe un mecanismo ordinario de defensa judicial idóneo para resolver de fondo la controversia jurídica relativa al reconocimiento pensional de la señora Olga Polanía de Fernández, la Sala considera que la acción de tutela es procedente en el caso concreto, pues existen elementos probatorios que demuestran

el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la accionante y que hay un considerable grado de certeza sobre la procedencia de su solicitud pensional:

2.5.1. En efecto, y conforme a las declaraciones extrajuicio aportadas por la peticionaria de 75 años de edad, ésta no cuenta con los recursos económicos para su subsistencia, y su esposo, quien sufrió un accidente automovilístico que lo mantiene en situación de discapacidad, “ no cuenta con bienes y rentas para su supervivencia ”.

[29] Además, l a demora de las entidades accionadas en responder las solicitudes de reconocimiento pensional que han sido radicadas desde el día primero (1º) de marzo de dos mil seis (2006), sin duda han puesto a la accionante en una situación de vulnerabilidad, al no poder percibir los recursos económicos que le permitan subsistir en condiciones dignas.

2.5.2. En el plenario existen elementos probatorios que le permiten a esta Sala tener un considerable grado de certeza sobre la procedencia de la solicitud pensional de la señora Polanía de Fernández, pues: (i) es beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, [30] ya que para el primero (1º) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994), fecha de su entrada en vigencia, tenía más de 35 años de edad;

[31] (ii) a la accionante se le extendió el régimen de transición hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil catorce (2014), porque para el veinticinco (25) de julio de dos mil cinco (2005), fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, había cotizado 996.83 semanas, [32] cumpliendo con el requisito de haber cotizado más de 750 semanas;

[33] (iii) en este sentido, tiene derecho a permanecer en el régimen pensional al cual estaba afiliada al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, es decir, el previsto en la Ley 71 de 1988;

[34] (iv) la accionante cumple con los requisitos previstos en la Ley 71 de 1988 para el reconocimiento de su pensión de vejez , pues ya excedió la edad mínima de pensión (55 años) y cotizó más de veinte años de servicios (20.05 años de servicios).

[35] Tal información encuentra sustento en el material probatorio allegado por Colpensiones y además, fue respaldada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al momento de dirimir el conflicto de competencias entre ambas entidades.

2.6. En consideración a lo expuesto en precedencia, la Sala considera que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para resolver la controversia que se plantea en esta oportunidad, advirtiéndose desde ya, que se concederá el amparo transitorio de los derechos fundamentales invocados por la accionante.

3. Problema jurídico Teniendo en cuenta que esta Corporación es competente para conocer de esta tutela (que es procedente), pasa la Sala a resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulneran los fondos de pensiones los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital de sus afiliados, al negarse a resolver de fondo las solicitudes de reconocimiento pensional, con fundamento en un conflicto administrativo de competencias? Para resolver el problema jurídico planteado, a continuación se hará referencia a: (i) el derecho fundamental al mínimo vital de los pensionados y su aplicación en el caso concreto; y (ii) a la regla de inoponibilidad administrativa en pensiones. Para finalmente llegar a las conclusiones pertinentes y adoptar las decisiones que sean del caso.

4. El derecho fundamental al mínimo vital de los pensionados y su aplicación en el caso concreto 4.1. De conformidad con lo expuesto en el escrito de tutela, la señora Polanía de Fernández considera que su mínimo vital se ha visto deteriorado por la conducta omisiva de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones y de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales, UGPP, al negarse a responder de fondo sus solicitudes de reconocimiento pensional, con fundamento en un conflicto de competencias administrativas. Teniendo en cuenta que la

pensión de vejez pretende “ (…) otorgar un ingreso adecuado a las personas que por su avanzada edad han disminuido y agotado su capacidad productiva, permitiendo su digna subsistencia y descanso luego de una vida dedicada al trabajo ”, [36] no es para menos que su negación genere efectos en el mínimo vital.

4.2. La estrecha relación entre el derecho al mínimo vital y el derecho a la seguridad social, ha sido reconocida por esta Corporación en el caso de los pensionados, [37] pues en la mayoría de las ocasiones, su único ingreso “ (…) consiste en la pensión que perciben luego de su retiro de la fuerza laboral, de manera que la afectación que se produzca sobre ella tiene, generalmente, un hondo impacto en las condiciones del pensionado ”.

[38] En este sentido, y aunque el derecho fundamental al mínimo vital es predicable de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, existen algunos sectores de la población, como el de los pensionados, que, “ (…) en razón de su mayor vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse, con mayor facilidad, en situaciones que comprometan la efectividad de su derecho ”.

[39] 4.3. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho fundamental al mínimo vital de los pensionados “ (…) resulta afectado por el retraso injustificado, la falta o pago parcial de la asignación de retiro o mesada pensional”, [40] y que el nexo inescindible entre éste y el derecho a la seguridad social, cobra mayor fuerza tratándose de adultos mayores. Por lo que su protección vía acción de tutela ha sido admitida, en los casos en que se ha evidenciado que: (i) el salario o mesada pensional reclamado es el ingreso exclusivo del trabajador o pensionado, o que existiendo ingresos adicionales, estos son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas; y (ii) la falta de pago de la prestación, genera en el trabajador una situación crítica, tanto a nivel económico como psicológico, derivada de un hecho injustificado, inminente y grave.

[41] 4.4. De los elementos probatorios obrantes en el expediente, se extrae que el derecho al mínimo vital de la accionante se encuentra vulnerado como consecuencia de la negativa de las entidades accionadas a proferir una respuesta de fondo frente a sus solicitudes de reconocimiento pensional (que han sido radicadas desde el año 2006), con fundamento en la existencia de un conflicto de competencias administrativas.

En efecto, la señora Polanía de Fernández ha puesto de manifiesto que no cuenta con los recursos económicos para su subsistencia y la de su esposo, quien sufrió un accidente de tránsito que lo mantiene en situación de discapacidad; y ha respaldado tal afirmación con declaraciones extraprocesales en las que consta que ambos dependen económicamente de su hijo y que actualmente viven con su hermana, “ mientras solventan su situación económica, que es precaria en estos momentos ”.

[42] Circunstancias que la ponen en una situación económica crítica y en estado de indefensión. 4.5. En esa medida, y teniendo en cuenta que este tipo de situaciones no tienen cabida en un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que lo integran (artículo 1º Superior), y cuyo fin esencial es servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales (artículo 2 Superior), la Corte amparará transitoriamente el derecho fundamental al mínimo vital de la accionante.

5. Inoponibilidad de trámites administrativos respecto de quien cumplió los requisitos legales para obtener la pensión 5.1. En el pasado, esta Corporación ha considerado que la imposición de trabas administrativas injustificadas para acceder a los derechos pensionales, no solo vulnera los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital del trabajador, sino que también constituye una vía de hecho reprochable por la administración de justicia.

Máxime cuando: (i) no está en duda la titularidad del derecho; (ii) el titular es un sujeto de especial protección constitucional; y (iii) el titular depende del pago de la pensión para satisfacer su mínimo vital y el de su familia.

[43] En consecuencia, a las personas que cumplan con los requisitos legales para acceder a una pensión, les son inoponibles las disputas administrativas que se puedan presentar entre las entidades potencialmente obligadas a garantizar sus derechos prestacionales, como por ejemplo las disputas generadas por un conflicto de competencias.

5.2. La Corte ha dicho que frente a este tipo de situaciones, el juez de tutela debe proferir una orden transitoria dirigida a las entidades que al menos en principio, aparezcan como posibles responsables;

las cuales tienen plena libertad de repetir contra quienes resulten responsables de la obligación principal. De esta manera, " (…) la carga de la incertidumbre sobre la responsabilidad del pago de la pensión la asumen entidades fuertes, capaces de soportarla, y no adultos mayores que merecen un trato especial del Estado y de la sociedad y que por causas ajenas a su voluntad se verían sometidos a sufrimientos desproporcionados e injustos".

[44] 5.3. En ese orden de ideas, la Sala considera que el conflicto de competencias negativo entre la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscal, UGPP, no podía significar para la accionante, una carga administrativa susceptible de limitarle la posibilidad de acceder a su derecho pensional y de afectar su mínimo vital. Principalmente porque la señora Polanía de Fernández cumple con los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez, y además es un sujeto de especial protección constitucional, al tener 75 años de edad y depender del pago de su pensión para satisfacer su mínimo vital y el de su esposo.

[45] Por lo que la omisión de las entidades accionadas en dar una respuesta de fondo a las solicitudes pensionales que ha radicado la señora Polanía de Fernández desde el año 2006, con fundamento en un conflicto de competencias, vulnera sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital, ya que se le ha trasladado una carga administrativa que no está en deber de soportar.

6. Entidad competente para reconocer el derecho pensional solicitado en el caso concreto 6.1. Como se vió, durante el trámite de revisión de la acción de tutela, la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, informó que promovió el conflicto de competencias ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (radicado No. 11001-03-06-000-2017-00029-00), el cual fue resuelto el primero (1°) de junio de dos mil diecisiete (2017) en el sentido de " declarar competente a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, UGPP, para resolver de fondo la solicitud de reconocimiento pensional presentada por la señora Olga Polanía de Fernández (…) ".

Lo anterior, con fundamento en el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994, conforme al cual la pensión de jubilación por aportes debe ser reconocida y pagada por: (i) la última entidad de previsión a la cual se hayan efectuado los aportes, siempre y cuando el tiempo de cotización continuo o discontinuo haya sido mínimo de seis años; o (ii) la entidad de previsión a la cual se haya efectuado el mayor tiempo de aportes, si el tiempo de cotizado en la última entidad no hubiere alcanzado los seis años.

El Consejo de Estado evidenció que en el caso concreto, las cotizaciones realizadas a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, no fueron iguales ni superiores a los seis años exigidos en la norma reglamentaria, por lo que decidió otorgar la competencia a la entidad en la cual se realizaron cotizaciones por el mayor tiempo, que en este caso fue la UGPP.

[46] 6.2. Si bien la Sala de Consulta de Servicio Civil del Consejo de Estado se limitó a dirimir el conflicto de competencias entre las entidades accionadas (siendo esta su única facultad conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994), no pueden pasarse por alto las consideraciones que hizo ese Tribunal frente al cumplimiento de los requisitos legales de la señora Polanía de Fernández, para acceder al derecho pensional; además esas afirmaciones encuentran respaldo en el escrito allegado por la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones:

6.2.1. En efecto, ambos coincidieron en que a la accionante: (i) se le extiende el régimen de transición previsto en el Acuerdo 049 de 1990; [47] (ii) le es aplicable el régimen pensional previsto en la Ley 71 de 1988;

[48] (iii) cumplió con los requisitos de tiempo y edad exigidos en esa ley desde el año 1996, por lo que adquirió el estatus pensional mucho antes de la expiración del régimen de transición.

[49] 6.2.2. En cuanto al argumento planteado por la UGPP, en el sentido de que no deben tenerse en cuenta, en el cómputo de los tiempos de servicios, los periodos laborados por la accionante en el Banco de Bogotá y en el Colegio de la Presentación de Neiva, por no haberse acreditado que tales empleadores hubiesen efectuado las respectivas cotizaciones, [50] la Sala de Consulta y Servicio Civil advirtió que:

"(…) el Consejo de Estado, en fallo del 28 de febrero de 2013, declaró la nulidad del artículo 5 del Decreto 2709 de 1994", pues "(…) se debe tener en cuenta el tiempo laborado por el reclamante en entidades públicas o privadas, sin importar si fue o no objeto de aportes a las respectivas entidades de previsión o seguridad social, ya que no pueden afectarse los derechos de los trabajadores por hechos que les son ajenos, como que un empleador se haya abstenido indebidamente de efectuar los aportes que le correspondían para financiar la pensión de sus empleados, o que las normas vigentes en otras épocas hubiesen eximido a ciertos empleadores de la obligación de efectuar cotizaciones".

6.3. Aunque a continuación se concederá el amparo transitorio de los derechos fundamentales invocados por Olga Polanía de Fernández, ordenando a la UGPP el reconocimiento y pago de su pensión de vejez, hasta tanto resuelva de fondo su última solicitud de reconocimiento pensional, la Sala considera que los argumentos expuestos por Colpensiones, y respaldados por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, deben servir de sustento para el análisis de fondo de su solicitud pensional. Por lo que se le ordenará a la UGPP considerarlos seriamente, so pena de incurrir en una manifestación contraria a derecho, con la responsabilidad que ello podría acarrear.

III. DECISIÓN La omisión de los fondos de pensiones en pronunciarse de fondo acerca de las solicitudes pensionales, con fundamento en un conflicto de competencias administrativas, vulnera los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital de sus afiliados, pues les traslada una carga administrativa que no están en deber de soportar.

En mérito de lo expuesto, RESUELVE: Primero.- REVOCAR la sentencia del seis (06) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) proferida por el Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de Bogotá D.C., dentro de la acción de tutela instaurada por Olga Polanía de Fernández contra la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, UGPP, para en su lugar AMPARAR transitoriamente sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital.

Segundo.- ORDENAR a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, UGPP, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia judicial, reconozca y pague la pensión de vejez a favor de Olga Polanía de Fernández , hasta tanto estudie y resuelva de fondo la última solicitud de reconocimiento pensional; considerando seriamente los argumentos expuestos por la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, respaldados por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, sobre el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez en el caso concreto, so pena de incurrir en una manifestación contraria a derecho, con la responsabilidad que ello podría acarrear.

Tercero. Por Secretaría General de esta Corporación, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase. CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada ALBERTO ROJAS RÍOS Magistrado Ausente en comisión ROCÍO LOAIZA MILIÁN Secretaria General [1] El expediente de la referencia fue seleccionado para su revisión por la Sala de Selección de

Tutelas Número Dos, mediante auto del catorce (14) de febrero de dos mil diecisiete (2017), notificado por medio del estado número tres (03) del veintiocho (28) de febrero de esa misma anualidad.

[2] Aporta copia de su cédula de ciudadanía. Su fecha de nacimiento es el ocho (08) de julio de mil novecientos cuarenta y uno (1941). [3] Ley 100 de 1993, Artículo 36: "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. El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE".

[4] Acto Legislativo que en su artículo 1º, parágrafo transitorio 4º, limitó la entrada en vigencia del régimen de transición hasta el treinta y uno (31) de julio de dos mil diez (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".

[5] La accionante anexa al expediente copia del reporte de semanas cotizadas actualizado al once (11) de septiembre de dos mil quince (2015), conforme al cual, para esa fecha, había cotizado un total de 165,71 semanas.

[6] Las solicitudes las remitió el primero (1º) de marzo de dos mil seis (2006) y el seis (06) de mayo de dos mil quince (2015), respectivamente.

[7] Aporta copia de la Resolución GNR-2721-59 del cuatro (04) de septiembre de dos mil quince (2015), en la que se establece que: "(…) el interesado acredita un total de 7,307 días laborados, correspondientes a 1,043 semanas (…) Es de señalar que consultada la historia laboral del peticionario, se observa que la última cotización efectuada al Régimen de Prima Media y Prestación Definida administrado en ese momento por el Instituto de Seguros Sociales, se realizó para el mes de junio de 2015, en calidad de independiente. Que sumados los tiempos de cotización continuos o discontinuos realizados a COLPENSIONES, tan solo cotizó 165 semanas, lo que equivale a 3 años y 2 meses aportados ante esa administradora. Así las cosas y considerando que cotizó de manera continua con Cajanal en liquidación administrada actualmente por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, entidad con la cual realizó aportes correspondientes a 392 semanas, lo equivalente a 07 años y 7 meses de cotizaciones, por lo que será dicha administradora la que deberá estudiar el reconocimiento de la prestación solicitada por la señora POLANÍA DE FERNÁNDEZ OLGA. Que en ese orden de ideas, es necesario manifestar que la competencia para decidir la solicitud de pensión de vejez, no corresponde a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, sino a la Gobernación de Caldas". En este sentido se resuelve negar el reconocimiento de la pensión de vejez y se dispone el envío de su expediente a la UGPP.

[8] La accionante aporta copia de la Resolución GNR-350302 del seis (06) de noviembre de dos mil quince (2015), en la que se dispone: "(…) esta entidad no tiene la competencia para resolver la solicitud pensional en el entendido que en esa entidad no cuenta con los últimos 6 años cotizados de conformidad con lo dispuesto en el decreto 2709 de 1994 (…) Es de señalar que consultada nuevamente la historia laboral de la señora, se observa que la última cotización efectuada al Régimen de Prima Media y Prestación Definida administrado en ese momento por el Instituto de Seguros Sociales, se

realizó para el mes de junio de 2015, en calidad de independiente y sumados los tiempos de cotización continuos y discontinuos realizados a COLPENSIONES, tan solo cotizó 165 semanas, lo que equivale a 3 años y dos meses aportados ante esta Administradora, por ende, la entidad competente para resolver la solicitud pensional es la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES-UGPP toda vez que cuenta con más de 6 años cotizados al sector público y el último periodo que comprende desde el 01 de julio de 1983 hasta el 17 de febrero de 1991, lo cotizó a CAJANAL EICE en liquidación, hoy UGPP".

[9] La accionante aporta copia de la Resolución RDP-018844 del trece (13) de mayo de dos mil dieciséis (2016), en la que se dispone: "(…) los certificados de información laboral que se señalaron no cumplen con las formalidades de la circular conjunta 013 de 2007, al igual que los certificados de factores salariales correspondientes a los tiempos laborados en ACERIAS PAZ DEL RÍO, deben ser allegados en original o copia auténtica por parte del peticionario, de conformidad al artículo 25 del decreto 19 de 2012 y el artículo 167 de la ley 1564 de 2012, toda vez que la carga de la prueba reposa en sus manos. De la misma manera se debe aclarar la inconsistencia encontrada en los certificados correspondientes a los tiempos laborados para el MINISTERIO DE DEFENSA. Por último se señala que se deben allegar las sabanas válidas para prestaciones económicas respecto de los tiempos laborados para el Banco de Bogotá".

[10] Se encuentra en el expediente copia de la Resolución RDP-022762 del diecisiete (17) de junio de dos mil dieciséis (2016), en la que se establece que: "(…) revisada la página de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el peticionario cotizó al ISS hoy COLPENSIONES por 657 días, esto es 165.71 semanas, resaltando que tiene cotizaciones posteriores al 01 de abril de 1994, de manera intercalada durante los años 1970, 2006, 2007, 2014, 2015. Es de anotar que si bien es cierto el interesado cotizó por 15 años, 7 días a CAJANAL hoy liquidado, también es de indicar que continuó cotizando con esta entidad, razón por la cual conforme al literal i) del artículo 6 del Decreto 813 de 1994, la entidad competente para reconocer la prestación es el Instituto de Seguro Social".

[11] La accionante también anexa copia de la Resolución RDP-026951 del veintitrés (23) de julio de dos mil dieciséis (2016) en la que se establece lo siguiente: "(…) la peticionaria se trasladó voluntariamente el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES COLPENSIONES, desde el año 2007. Que analizados los documentos obrantes en el cuaderno administrativo y los tiempos de servicios aportados, se establece que la peticionaria no ha cumplido el tiempo de servicio requerido para el reconocimiento pensional conforme a la Ley 797 de 2003, por lo cual, encontrándose como cotizante Activa del INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES COLPENSIONES y continuar efectuando cotizaciones, el tiempo de servicios requerido por la ley se adquirirá en calidad de afiliado a COLPENSIONES (…) En este orden de ideas, las solicitudes cuya última administradora válida no sea la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, deben ser conocidas por la última administradora como en este caso el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES COLPENSIONES, máxime cuando el traslado se realizó de manera voluntaria (…) Que de acuerdo con lo anterior, esta entidad declara la pérdida de competencia para resolver la solicitud de reconocimiento de una pensión de vejez y en consecuencia se remite la respectiva solicitud a COLPENSIONES para los trámites pertinentes".

[12] La accionante aporta copia de: (i) varios certificados laborales; (ii) respuesta a su derecho de petición por parte de la UGPP de fecha 1º de septiembre de 2016; (iii) certificación de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, en donde consta, respecto a la accionante y su esposo, que: "no se encontró inscrito en el archivo magnético de la UAECD como propietario (a) de bienes inmuebles en el Distrito Capital";

(iv) constancias suscritas por Juan Carlos Fernández Polanía, hijo de la accionante, y Nelly Raquel Polanía Trujillo, hermana de la accionante, en donde consta que "(…) tanto Olga como su esposo, viven conmino mientras solventan su situación económica, que es precaria en estos momentos y solo reciben la ayuda de su hijo Juan Carlos Fernández, residente en Bogotá, quien los subsidia económicamente"; (v) certificado de afiliación a EPS Sura.

además anexa constancias de personas que acreditan su situación. [13] Admitida la acción de tutela mediante auto del veinticinco (25) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), el Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de Bogotá D.C. vinculó al Ministerio de la Protección Social y ofició a las accionadas para que ejercieran su derecho de defensa y remitieran toda la documentación pertinente, en relación con la queja de la accionante, acompañada de un informe detallado sobre los hechos que motivaron la acción.

[14] La entidad aporta copia de los actos administrativos proferidos y del Auto ADP-012883 del doce (12) de octubre de dos mil dieciséis (2016), en el que se dispuso el archivo de la solicitud pensional, teniendo en cuenta que "la entidad ya realizó el traslado a Colpensiones y la vía gubernativa se encuentra agotada".

[15] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Artículo 39. " Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado. n los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: recibida la actuación en Secretaría se comunicará por el medio más eficaz a las autoridades involucradas y a los particulares interesados y se fijará un edicto por el término de cinco (5) días, plazo en el que estas podrán presentar alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o el tribunal, según el caso, decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes. Contra esta decisión no procederá recurso alguno. Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán".

[16] Mediante sentencia del seis (06) de diciembre de dos mil dieciséis (2016). [17] Al oficio se anexaron las copias de las Resoluciones Nos. GNR-272159 del 04 de septiembre de 2015, GNR-350302 del 06 de noviembre de 2015, RDP-18844 del 13 de mayo de 2016, RDP-022762 del 07 de junio de 2016, RDP-026951 del 23 de julio de 2016 y del radicado BZ-2017-3524267 del 5 de abril de 2017, a través del cual fue promovido el conflicto de competencias negativo entre la UGPP y Colpensiones.

[18] Constitución Política, Artículo 86: "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión".

[19] Decreto 2591 de 1991, Artículo 6º: "La acción de tutela no procederá: (…) 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquéllas se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...)".

[20] En sentencia SU-961 de 1999 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) se explicó que: “en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria”. La segunda posibilidad es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de forma idónea, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo de protección definitiva de los derechos fundamentales”.

[21] La Corte Constitucional ha reconocido que todos los derechos constitucionales son fundamentales, pues “se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución” (Corte Constitucional, sentencia T-016 de 2007, MP Humberto Antonio Sierra Porto). En las sentencias T-580 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-1141 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto, SV Jaime Araújo Rentería) y T-741 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), entre otras, se ha precisado que en la medida en que el derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana, es un verdadero derecho fundamental cuya configuración normativa se encuentra preestablecida en el texto constitucional y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, los cuales dan cuenta de su categoría ius fundamental (derecho fundamental).

[22] Corte Constitucional, sentencia C-111 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil). “La seguridad social cumple con los tres postulados básicos para categorizar a una actividad como de servicio público, pues está encaminada a la satisfacción de necesidades de carácter general, lo que exige el acceso continuo, permanente y obligatorio de toda la colectividad a su prestación, siendo además necesaria e indispensable para preservar la vigencia de algunos de los derechos fundamentales que sirven de soporte al Estado Social de Derecho, como ocurre con los derechos a la vida, al mínimo vital y la dignidad humana”.

[23] Frente al tema de improcedencia de la acción de tutela por existir otras acciones laborales idóneas para el reclamo de prestaciones sociales, se pueden consultar las sentencias de la Corte Constitucional T-453 de 1992 (MP Jaime Sanín Greiffenstein), T-468 de 1992 (MP Fabio Morón Díaz), T-568 de 1994 (MP Hernando Herrera Vergara), T-133A de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), T-045 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-414 de 1998 (MP Hernando Herrera Vergara), T-469 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-761 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-878 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-935 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-574 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-521 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y T-741 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), entre otras.

[24] En las sentencias T-878 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-118 de 2009 (MP Clara Inés Vargas Hernández) y T-911 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla, AV Humberto Antonio Sierra Porto), la Corte añadió que para considerar procedente la tutela para el reconocimiento de derechos prestacionales que son perseguibles mediante otras vías procesales, es necesario que la situación fáctica relativa a la titularidad del derecho sea suficientemente clara, esto es, que no exista controversia jurídica en relación con la aplicación de la normatividad correspondiente y los requisitos legales para acceder al derecho.

[25] Corte Constitucional, sentencia T-836 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto). [26] Corte Constitucional, sentencia T-836 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

[27] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Artículo 39. “ Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado. En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: recibida la actuación en Secretaría se comunicará por el medio más eficaz a las autoridades involucradas y a los particulares interesados y se fijará un edicto por el término de cinco (5) días, plazo en el que estas podrán presentar alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o el tribunal, según el caso, decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes. Contra esta decisión no procederá recurso alguno. Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán”.

[28] El conflicto de competencias administrativas identificado con el radicado No. 11001-03-06-000-2017-00029-00, fue resuelto el primero (1°) de junio de dos mil diecisiete (2017) en el sentido de “ declarar competente a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, UGPP, para resolver de fondo la solicitud de reconocimiento pensional presentada por la señora Olga Polanía de Fernández (…) ”.

[29] La accionante aporta copia de: (i) varios certificados laborales; (ii) respuesta a su derecho de petición por parte de la UGPP de fecha 1º de septiembre de 2016; (iii) certificación de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, en donde consta, respecto a la accionante y su esposo, que: “no se encontró inscrito en el archivo magnético de la UAECD como propietario (a) de bienes inmuebles en el Distrito Capital”;

(iv) constancias suscritas por Juan Carlos Fernández Polanía, hijo de la accionante, y Nelly Raquel Polanía Trujillo, hermana de la accionante, en donde consta que “(…) tanto Olga como su esposo, viven conmino mientras solventan su situación económica, que es precaria en estos momentos y solo reciben la ayuda de su hijo Juan Carlos Fernández, residente en Bogotá, quien los subsidia económicamente”; (v) certificado de afiliación a EPS Sura.

[30] Ley 100 de 1993, Artículo 36: “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. El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE”.

[31] Para el primero (1º) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994), la señora Polanía de Fernández tenía 52 años de edad. [32] Este dato fue reconocido por la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, en el escrito que remitió a esta Corporación, como contestación a la acción de tutela.

[33] Acto Legislativo 01 de 2005, Artículo 1º, 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".

[34] Ley 71 de 1988, Artículo 7: “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”.

[35] De conformidad con los elementos probatorios que se encuentran en el expediente, la accionante ha cotizado un total de 20.05 años de servicios; dato que se extrajo del escrito allegado por la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, en el que se plasmó un cuadro que resume la historia laboral de la accionante, concluyendo que ha cotizado un total de 1043.96 semanas.

[36] Corte Constitucional, Sentencia T-774 de 2015 (MP Luis Ernesto Vargas Silva SVP Alejandro Linares Cantillo). En aquella oportunidad se reclamó la falta de reconocimiento de unas pensiones de invalidez solicitadas por personas diagnosticadas con VIH Sida.

[37] Corte Constitucional, Sentencias T-458 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-814 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes), T-827 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes), T-664 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-512 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-152 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-581A de 2011 (MP Mauricio González Cuervo), entre otras. En estas sentencias la Corte se ocupó de estudiar la estrecha relación entre los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social.

[38] Corte Constitucional, Sentencia T-581A de 2011 (MP Mauricio González Cuervo). En esa sentencia la Corte se preguntó si los derechos a la dignidad humana y al mínimo vital del accionante se vieron vulnerados por los descuentos realizados por la entidad accionada, encargada del pago de su asignación de retiro, teniendo en cuenta que estos superaban el 50% del valor total de la asignación mensual.

[39] Corte Constitucional, Sentencia T-458 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En aquella ocasión, la Corte se refirió al derecho al mínimo vital en el marco de un proceso de liquidación de una empresa que había asumido directamente la carga pensional de sus trabajadores y que no había surtido el trámite de la conmutación pensional.

[40] Corte Constitucional, Sentencia T-152 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). La Corte se preguntó si la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares vulneró el derecho al mínimo vital del accionante, al efectuar descuentos superiores al 50% de la asignación de retiro.

[41] En la Sentencia SU-995 de 1999 (MP Carlos Gaviria Díaz, AV Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte determinó si el incumplimiento en el pago de las sumas correspondientes al salario, constituye una violación de los derechos fundamentales que amerita la intervención del juez de tutela; lo que dio lugar a la creación de ciertos criterios jurisprudenciales sobre la procedencia de la acción de tutela para reclamar el pago cumplido de los salarios y por ende, del derecho a la subsistencia. Tales criterios fueron reiterados y aplicados frente al derecho al mínimo vital en las sentencias T-827 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes), T-814 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes), T-827 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes), T-664 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil) y T-581A de 2011 (MP Mauricio González Cuervo), entre otras.

[42] Folios 62 y 63, Cuaderno 1 del expediente. [43] Frente a la inoponibilidad administrativa en materia pensional, esta Corporación se ha pronunciado en las Sentencias SU-430 de 1998 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), T-1091 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-691 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-093 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-285 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), T-613 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-801 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa), T-702 de 2013 (MP Nilson Pinilla Pinilla), T-799 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-936 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), T-412 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-039 de 2017 (MP Gloria Stella Ortíz Delgado), entre otras.

En estas sentencias se han revisado casos en los que se niega o se suspende el pago de una prestación pensional, porque existen controversias entre varias entidades, respecto de cuál es la llamada a responder. La Corte ha tutelado los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de los actores, ordenando el pago transitorio a la entidad que en principio aparezca como responsable de la obligación y que se encuentre en capacidad de soportarlo, estableciendo que dicha entidad puede, en el respectivo proceso ordinario, repetir contra quien considere tiene la obligación.

[44] Corte Constitucional, Sentencia T-691 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño). En aquella oportunidad, la Corte estudió un caso parecido al que se analiza en esta ocasión, concluyendo que a la accionante se le vulneró el derecho a la seguridad social y que con ello se comprometió su mínimo vital, pues a raíz de una disputa interadministrativa sobre cuál era la entidad responsable de una parte del pago, la accionante no había podido tener acceso a su pensión.

[45] Como se explicó en precedencia, en el plenario existen elementos probatorios que demuestran que, en el caso concreto, la situación fáctica relativa a la titularidad del derecho pensional es suficientemente clara, pues la accionante ya excedió la edad mínima de pensión (55 años) y cotizó más de veinte años de servicios (20.05 años de servicios), conforme lo exige el régimen aplicable a su situación (Ley 71 de 1988), por ser beneficiaria del régimen de transición. Además, la accionante ha puesto de manifiesto que no cuenta con los recursos económicos para su subsistencia y la de su esposo, quien sufrió un accidente de tránsito que lo mantiene en situación de discapacidad; y ha respaldado tal afirmación con certificaciones extraprocesales en las que consta que ambos dependen económicamente de su hijo y que actualmente viven con su hermana, “mientras solventan su situación económica, que es precaria en estos momentos”.

[46] En decisión del primero (1°) de junio de dos mil diecisiete (2017), el Consejo de Estado consideró que: “De acuerdo con la documentación aportada al expediente, la señora Olga Polanía de Fernández laboró para el sector público y privado, durante un tiempo total de 22 años, 11 meses y 7 días (…) Vale la pena recordar que la señora Polanía de Fernández nació el 8 de julio de 1941 y laboró en el Departamento del Huila, el Colegio de la Presentación de Neiva, el Banco de Bogotá, el Banco Popular, el Ministerio de Defensa, Acerías Paz del Río y el INCOMEX, tiempo durante el cual cotizó de manera intermitente entre el 1| de marzo de 1960 y el 17 de febrero de 1991, dando como resultado que para el 1 de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia del sistema general de pensiones en el nivel nacional, la solicitante cumplía con lo dispuesto para ser beneficiaria del régimen de transición, conforme a lo regulado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, dado que satisfacía los dos requisitos exigidos por dicha norma: edad y tiempo de servicio, pues contaba con 52 años de edad y un tiempo de servicio cotizado mayor a 15 años. Debe recordarse que, en todo caso, basta con el cumplimiento de uno solo de estos requisitos para que una persona sea beneficiaria del régimen de transición. En relación con las condiciones exigidas por el Acto Legislativo 1 de 2005 para que el régimen de transición pueda seguirse aplicando después del 31 de julio de 2010, la Sala hace notar que la señora Olga Polanía de Fernández cumplió las dos condiciones mencionadas, pues: (i) había cotizado más de 750 semanas o tenía el tiempo de servicios equivalente, al 25 de julio de 2005, y (ii) cumplió más de 20 años de servicios antes del 31 de diciembre de 2014. En relación con el argumento planteado por la UGPP, en el sentido de que no debe tenerse en cuenta, para el cómputo de los tiempos de servicios, los periodos laborados por la señora Polanía de Fernández en el Banco de Bogotá y en el Colegio de la Presentación de Neiva, por no haberse acreditado que tales empleadores hubiesen efectuado las

respectivas cotizaciones, la Sala advierte que el Consejo de Estado, en fallo del 28 de febrero de 2013, declaró la nulidad del artículo 5 del Decreto 2709 de 1994, el cual establecía que ´no se computará como tiempo para adquirir el derecho a la pensión de jubilación por aportes, el laborado en empresas privadas no afiliadas al Instituto de Seguros Sociales para los riesgos de invalidez, vejez y muerte, ni el laborado en entidades oficiales de todos los órdenes cuyos empleados no aporten al sistema de seguridad social que los protege´. En dicha sentencia, el Consejo de Estado retomó los argumentos con los que había inaplicado, en el pasado, la misma norma reglamentaria (en virtud de la denominada ´excepción de ilegalidad´, al considerar que, para efectos de la pensión de jubilación por aportes, se debe tener en cuenta el tiempo laborado por el reclamante en entidades públicas o privadas, sin importar si fue o no objeto de aportes a las respectivas entidades de previsión o seguridad social, ya que no pueden afectarse los derechos de los trabajadores por hechos que les son ajenos, como que un empleador se haya abstenido indebidamente de efectuar los aportes que le correspondían para financiar la pensión de sus empleados, o que las normas vigentes en otras épocas hubiesen eximido a ciertos empleadores de la obligación de efectuar cotizaciones, para citar algunos ejemplos (…) En consecuencia, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado para efectos de la aplicación del régimen de transición y, también, de la adquisición o no del derecho a la pensión, conforme a la Ley 71 de 1988, debe tenerse en cuenta, en el caso de la señora Polanía de Fernández, la totalidad del tiempo laborado por ella, que resulta de sumar los años, meses y semanas servidos, tanto en el sector público como en el sector privado. Bajo este entendimiento, la Sala encuentra que la peticionaria habría cumplido el requisito de tiempo exigido por la Ley 71 de 1988 en el año de 1991, y alcanzó la edad exigida (55 años) el 8 de julio de 1996, lo cual implica que adquirió el estatus pensional mucho antes de la expiración del régimen de transición y, por ende, conserva el régimen de la pensión de jubilación por aportes, consagrado en la Ley 71 de 1988 y sus decretos reglamentarios. Una vez analizados los documentos que obran en el expediente y el marco normativo aplicable, la Sala concluye que, de acuerdo con la Ley 71 de 1988 y el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994, la UGPP es la autoridad competente para pronunciarse de fondo sobre el reconocimiento de la pensión reclamada por la señora Olga Polanía de Fernández. En efecto, como en este caso las cotizaciones realizadas al Instituto de Seguros Sociales y a Colpensiones, en su conjunto, no son iguales ni superiores a los 6 años exigidos por la norma reglamentaria, se debe otorgar la competencia a la entidad en la cual se hubieran realizado cotizaciones por el mayor tiempo. Revisada la historia laboral de la señora Polanía, se observa que dicha entidad fue Cajanal, ya liquidada, a la cual se efectuaron aportes durante 7 años y 7 meses, mientras la solicitante laboró en INCOMEX.

Por lo tanto, la competencia para el reconocimiento de la pensión solicitada le corresponde hoy en día a la UGPP, ya que, según lo explicado en el numeral 4° de la parte considerativa de esta decisión, las funciones de la extinta Cajanal, con respecto al reconocimiento de las pensiones a su cargo, causadas antes de su cesación de actividades como administradora, fueron reasignadas a la UGPP.

Por lo tanto, es esta la entidad competente para resolver de fondo la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez formulada por la señora Olga Polanía de Fernández".

[47] Ya que para la fecha de entrada en vigencia del Acuerdo 049 de 1990, la accionante tenía más de 35 años de edad (52 años), y para la fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 1995, había cotizado más de 750 semanas (996.83 para ser exactos).

[48] Porque es el régimen aplicable a los beneficiarios de la pensión por aportes que cotizaron en el sector público y en el sector privado. [49] La accionante cotizó un total de 22 años, 11 meses y 7 días, cumpliendo con el requisito de haber cotizado más de veinte años de servicios en cualquier tiempo, además ya excedió la edad mínima para pensionarse (55 años).

[50] Esta afirmación la hizo la UGPP con fundamento en el artículo 5 del Decreto 2709 de 1994, conforme al cual, "(…) no se computará como tiempo para adquirir el derecho a la pensión de jubilación por aportes, el laborado en empresas

privadas no afiliadas al Instituto de Seguros Sociales para los riesgos de invalidez, vejez y muerte, ni el laborado en entidades oficiales de todos los órdenes cuyos empleados no aporten al sistema de seguridad social que los protege”.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 5 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.