



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja

Tunja, veintinueve (29) de septiembre de dos mil quince (2015)

Demandante: Carmenza Amézquita Amézquita

Demandado : Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) – Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES) - Secretaría de Educación de Boyacá - Secretaría de Educación de Tunja

Radicación : 15001333011201500189-00

Acción de tutela

Decide el Despacho en primera instancia sobre la acción de tutela instaurada por la señora Carmenza Amézquita Amézquita, en contra de la UGPP, COLPENSIONES, la Secretaría de Educación de Boyacá y la Secretaría de Educación de Tunja.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La señora Carmenza Amézquita Amézquita, solicita que se tutelen los derechos fundamentales de igualdad, debido proceso, trabajo digno y seguridad social. Como consecuencia de lo anterior solicita que se ordene a los Entes tutelados informar en el término de 48 horas de manera clara, exacta y sustentada jurídicamente, la entidad ante la cual debe realizar el trámite de la pensión de vejez.

2. Hechos

Refiere la demandante que se desempeña como funcionaria en el INEM “Carlos Arturo Torres” desde el año 1978, vinculada al Ministerio de Educación Nacional; para luego ser adscrita a la Secretaría de Educación de Boyacá y actualmente en la Secretaría de Educación de Tunja.

Indica que en el mes de diciembre de 2013 inició los trámites para lograr el reconocimiento de la pensión de vejez y que según la información entregada por las Secretarías de Educación de Boyacá y Tunja, la mayoría de aportes a pensión se realizaron a CAJANAL. Agrega que según información verbal dada por COLPENSIONES, su pensión debía tramitarse ante la UGPP.

Expone que el 19 de diciembre de 2013 radicó la solicitud de pensión ante la UGPP, la cual fue negada mediante Resolución RDP 001113 de 15 de enero de 2014, con fundamento en que existía un error en los documentos expedidos por la Secretaría de Educación de Tunja, pues aparecía consignado que se habían realizado los aportes a CAJANAL hasta el 31 de marzo de 2013, lo cual era incongruente por cuanto dicha Entidad había dejado de existir el 1º de julio de 2009.

Indica que aportando un documento expedido por la Secretaría de Educación de Tunja en el que se corregían las supuestas inconsistencias, presentó recurso de apelación ante la UGPP contra la Resolución RDP 001113, el cual fue resuelto por dicha Entidad por medio de Resolución RDP 005966 que confirmó el acto impugnado por cuanto correspondía a COLPENSIONES tramitar la pensión y no a la UGPP, por cuanto según certificación expedida por la Secretaría de Educación sus aportes se hacían al Seguro Social, sin embargo a partir del año 2000 le aparecen aportes a CAJANAL. (f.1)

Señala que luego de tramitar nuevamente la documentación requerida, el día 3 de febrero de 2015, radicó la reclamación de pensión ante COLPENSIONES; siendo negada mediante Resolución GNR 24088 de 3 de febrero de 2015 por cuanto según las reglas de competencia le corresponde a la UGPP decidir dicha solicitud pensional; acto administrativo frente al cual interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación, soportados en las resoluciones expedidas por la UGPP en las que se indicaba que correspondía a COLPENSIONES conocer de la solicitud de pensión.

Asegura que a través de las Resoluciones GNR227838 de 28 de julio y VPB59971 de 4 de septiembre de 2015, se resolvieron los recursos de reposición y apelación, respectivamente, confirmando la decisión negativa inicial con fundamento en que el estudio del reconocimiento pensional era competencia de la UGPP.

Aduce que se encuentra cerca de cumplir la edad de retiro forzoso ya a la fecha no tiene certeza sobre cuál es la Entidad ante la que debe tramitar la pensión.

Finalmente, resalta que las Entidades accionadas le han imposibilitado el derecho de acceder a la pensión de vejez, para la cual se ha demostrado que reúne los requisitos, *“presentándose exclusivamente un conflicto negativo de competencias” (f.2).*

3. Fundamentos de derecho

Fundamenta la acción en los artículos 13, 23, 29, 48 y 86 de la Constitución Política y sus Decretos Reglamentarios 2591 y 306 de 1992, así como en los artículos 8º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 39 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención de los Derechos Humanos, así como en la Ley 137 de 2011.

4. Contestación de la tutela

La Entidad accionada, **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)**, allegó respuesta (f.13 s.), manifestando que mediante Resolución RDP No.0113 de 15 de enero de 2014 se negó el reconocimiento de una pensión de vejez; decisión que fue confirmada mediante Resoluciones RDP No.05606 de 18 de febrero de 2014 y RDP No.05966 de 20 de febrero del mismo año y que mediante oficio UGPP No.20155010954671 de 12 de marzo de 2015 informó a la peticionaria que debía aportar la historia laboral expedida por COLPENSIONES para validar los tiempos cotizados y así determinar qué entidad era la competente para reconocer la prestación económica solicitada.

Concluye que la Unidad no ha vulnerado ninguno de los derechos enunciados, toda vez que se le ha informado que en la documentación allegada para el estudio pensional obran inconsistencias, así como tampoco obra la historia laboral donde se puedan verificar los tiempos cotizados a COLPENSIONES, por lo que solicita que se declare la carencia de objeto de la presente acción por superación actual de las circunstancias que motivaron la misma.

La **Secretaría de Educación de Boyacá** no se pronunció frente a los hechos y pretensiones formulados en la presente acción; se limitó a allegar certificación No.1.2.5.1.1-38 de 25 de septiembre del corriente expedida por la Oficina de Nómina, en la que se indica que, *“Del 1 de Enero de 1990 al 31 de Diciembre de 2002 a la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) con el Nit.820.000.123-2 con razón social Fondo Educativo Regional, fecha en la cual es entregada en la Planta de Cargos de la Secretaría de Educación Municipal de Tunja, de acuerdo a la Descentralización de la Educación”* (f.57)

La **Secretaría de Educación de Tunja** señaló que de acuerdo al estudio que se realiza a la hoja de vida y en los formatos de Información Laboral, se concluye que los aportes de pensión para la actora fueron cotizados así:

EMPLEADOR	ENTIDAD	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Secretaría de Educación de Boyacá	Caja de Previsión Departamental	01/01/91	31/12/94
Secretaría de Educación de Boyacá	Caja de Previsión Nacional	01/01/95	31/12/02
Secretaría de Educación de Tunja	Caja de Previsión Nacional	01/01/03	03/03/13
Secretaría de Educación de Tunja	Administradora Colombiana de Pensiones	01/04/13	Sin fecha

Indica que se evidencia que la accionante no reporta ninguna novedad que afecte sus aportes, pues según las fechas de los formatos, éstos han sido constantes para cada uno de los Fondos de Pensión. Agrega que no es cierto que se haya hecho corrección alguna a la información que se aportó para el reconocimiento pensional.

Señala que quienes deben dirimir el conflicto de competencias frente al estudio pensional son los mismos Fondos de Pensión, pues lo que le corresponde a la Secretaría de Educación de Tunja es elaborar la nómina que se pasa a Tesorería Municipal para lo pertinente.

Sostiene que existe una falta de legitimación en la causa por pasiva, reiterando que según se observa en la hoja de vida y en el sistema, la accionante ha estado afiliada sin interrupción a la Caja de Previsión Social, CAJANAL y COLPENSIONES, por lo que no es la Entidad competente para pronunciarse respecto de las afiliaciones.

Finalmente, considera que la presente acción es improcedente, por cuanto la accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial pudiendo acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues además no se probó el riesgo inminente que pudiera afectar los derechos de la peticionaria.

II. CONSIDERACIONES

Procede el Despacho a adoptar la decisión que en derecho corresponda, previo el análisis de los elementos probatorios allegados de la siguiente manera.

1. Problema jurídico

Corresponde al Despacho establecer si las Entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de igualdad, debido proceso, trabajo digno y seguridad social de la demandante y si es posible resolver el conflicto negativo de competencias administrativas a través del mecanismo constitucional de tutela.

Para desatar el problema jurídico, el Despacho abordará el fondo del asunto de la siguiente manera:

1. De la responsabilidad de las Entidades

Es claro que las Entidades están obligadas a resolver las solicitudes de forma oportuna, máxime si se trata del reconocimiento de una pensión de jubilación o vejez, como quiera que *“...se constituye como una prestación económica, resultado final de largos años de trabajo, ahorro forzoso en las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y cuando la disminución de la capacidad laboral es evidente. Su finalidad directa es garantizar la concreción de los derechos fundamentales de las personas traducidos en la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna. El derecho a la pensión tiene conexidad directa con el derecho fundamental al trabajo, en virtud de la amplia protección que de acuerdo a los postulados constitucionales y del Estado Social de Derecho se debe brindar al trabajo humano en todas sus formas...”*¹

Ahora bien, en el trámite del reconocimiento pensional puede ocurrir que ante la concurrencia de cotizaciones en diferentes Fondos Pensionales se presente un conflicto negativo de competencia entre dos autoridades administrativas que no quieren asumir el reconocimiento y pago de dicha prestación, siendo lo correcto

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-398 de 2 de julio de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

acudir en estos casos a lo preceptuado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, que señala:

“Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

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

En 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.”(Resalta el Despacho)

El contenido del precitado artículo en vigencia del Código Contencioso Administrativo fue aplicado por la Corte Constitucional al indicar mediante Sentencia T-926 de 2008² que las controversias entre las entidades responsables del pago de pensiones no pueden afectar al titular del derecho, por tanto, en estos casos, cuando dos entidades del orden nacional se declaran incompetentes para conocer de un asunto lo que procede es que la última que se pronuncie deberá remitir inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Así explicó:

“...3.1. No obstante, la Corte considera especialmente grave el hecho de que el Seguro Social y el Fondo de Pensiones de Bogotá, D.C., FONCEP, hayan procedido con tanta ineficacia administrativa y tanta indiferencia frente a la solicitud de reconocimiento pensional presentada por el demandante. Dichas entidades, según se desprende del material obrante en el expediente, admitieron que el derecho a la pensión ya existía en cabeza del actor, pero se enfrascaron en una discusión estéril relativa a cuál de tales entidades era la responsable para hacer dicho reconocimiento, en lugar de

² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-926 de 19 de septiembre de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

plantear ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el respectivo conflicto de competencias, como se los ordenaba el parágrafo del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo

(...)

3.2. Así las cosas, teniendo en cuenta que los funcionarios públicos que atendieron la solicitud de reconocimiento pensional del actor incumplieron su obligación legal de acudir a los mecanismos legalmente previstos para resolver conflictos negativos de competencias entre entidades administrativas, y por esa razón no se produjo oportunamente el reconocimiento de la pensión del demandante ante la misma Administración, en la parte resolutive de la presente Sentencia, la Sala compulsará copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue la posible comisión de faltas disciplinarias por parte de los funcionarios públicos que omitieron sus deberes legales y constitucionales durante la actuación administrativa iniciada con motivo de la solicitud de reconocimiento pensional presentada por el aquí demandante...”

De tal forma, ante la existencia de un conflicto de competencias entre entidades administrativas, se impone a las autoridades el deber de acudir a los mecanismos legales previstos para resolverlos evitando las dilaciones que puedan afectar los derechos fundamentales de quienes acuden a la Administración en busca de una resolución de fondo y oportuna de sus solicitudes.

2. Derecho a la seguridad social

“Conforme al precedente de esta Corporación el derecho a la seguridad es un verdadero derecho fundamental cuya efectividad y garantía se deriva “de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad. Sin embargo, el carácter fundamental del derecho a la seguridad social no puede ser confundido con su aptitud de hacerse efectivo a través de la acción de tutela. En este sentido, la protección del derecho fundamental a la seguridad social por vía de tutela solo tiene lugar cuando (i) adquiere los rasgos de un derecho subjetivo; (ii) la falta o deficiencia de su regulación normativa vulnera gravemente un derecho fundamental al punto que impide llevar una vida digna; y (iii) cuando la acción satisface los requisitos de procedibilidad exigibles en todos los casos y respecto de todos los derechos fundamentales”³

De conformidad con lo anterior es claro para el Despacho que el derecho a la seguridad social reviste carácter fundamental, cuando adquiere una connotación subjetiva por reñir directamente con la dignidad humana.

³Corte Constitucional, Sentencia T-293 de 2011. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

3. Derecho al debido proceso administrativo

En lo que tiene que ver con el debido proceso en actuaciones administrativas, la Corte Constitucional ha precisado⁴:

“... debe recordarse que su función es la de permitir un desarrollo adecuado de la función pública, persiguiendo el interés general y sin desconocer los derechos fundamentales, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política. Ello explica, como lo ha señalado la Corte, que el debido proceso administrativo deba armonizar los mandatos del artículo 29 Superior con los principios del artículo 209, ibídem.[18] Y, en términos concretos, que las garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad en la función pública...”

4. Caso concreto

En el presente caso la señora Carmenza Amézquita Amézquita, solicita se tutelen sus derechos fundamentales de igualdad, debido proceso, trabajo digno y seguridad social de la demandante, los cuales considera vulnerados por la UGPP, COLPENSIONES, la Secretaría de Educación de Boyacá y la Secretaría de Educación de Tunja, al omitir informar de forma clara y fundamentada jurídicamente, cuál es la entidad ante la cual debe realizar el trámite de su pensión.

Se advierte que la accionante solicitó el reconocimiento de su pensión de vejez el día 19 de diciembre de 2013 ante la UGPP (f.5 s.), siendo negada por presentar inconsistencias en los aportes para pensión. Decisión que fue apelada el 11 de febrero de 2014 (f.8 s.) obteniendo respuesta igualmente negativa fundamentada además en que desde el 1º de enero de 1996 hasta la fecha del status pensional se encontraba vinculada a COLPENSIONES, motivo por el cual ésta era la Entidad competente para resolver lo solicitado.

Ante tal circunstancia, se encuentra probado que la accionante tuvo que acudir a COLPENSIONES mediante petición de 28 de agosto de 2014 a fin de lograr su

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 2014. M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.

reconocimiento pensional (f.10 s.) el cual también fue negado indicando que el peticionario nació el 18 de agosto de 1952 y adquirió status de pensionado bajo la Ley 33 de 1985 en agosto de 2007 solamente con las cotizaciones hechas a CAJANAL hoy UGPP y que en virtud de la competencia desarrollada por el artículo 4º del Decreto 2196 de 2009 era dicha Entidad la competente para asumir el reconocimiento de su pensión de vejez. Decisión que fue objeto de reposición y en subsidio apelación (f.13) y que la misma Dependencia resolvió ratificando lo decidido.

Frente al recurso de apelación, el 4 de septiembre de 2015, se pronunció la Vicepresidente de beneficios y prestaciones de COLPENSIONES (f.17 s.) en la que se observa que la peticionaria pone en conocimiento de dicha Entidad que el mismo trámite se había surtido ante la UGPP, quienes indicaron que la competente era COLPENSIONES, por lo que plantea la existencia de un conflicto negativo de competencias. Frente a la impugnación, COLPENSIONES indica que la Entidad donde estaba cotizando sus aportes para el reconocimiento de la pensión a la fecha de estatus era CAJANAL, pero como quiera que fue objeto de liquidación, concluye que la encargada de resolver la prestación económica solicitada es la UGPP.

Precisado lo anterior, es evidente que COLPENSIONES tenía conocimiento de los motivos que originaron la negativa de la UGPP para reconocer la pensión de jubilación de la accionante, motivo por el cual por haberse declarado igualmente incompetente tenía el deber de generar un conflicto negativo de competencias ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado según lo establecido en la normativa y jurisprudencia relacionadas, toda vez que a las autoridades administrativas no les está permitido obstruir el oportuno reconocimiento de una pensión con la excusa de la falta de competencia de las mismas, sino que deben acudir a los mecanismos legales existentes para dar trámite a lo solicitado.

Entonces, se procederá a ordenar a la Autoridad competente que agote el procedimiento administrativo establecido en la Ley para estos casos, siendo imposible definir estos conflictos administrativos por vía de tutela, como quiera que se trata de una función asignada de forma exclusiva a la Sala de Consulta y

Servicio Civil del Consejo de Estado según lo establecido en el numeral 10º del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, se concluye que con el actuar de las mencionadas Entidades al actor le fueron vulnerados los derechos a la seguridad social y el debido proceso, pues se le ha impedido acceder al reconocimiento de su pensión de vejez en los términos previstos por la Ley.

Ahora bien, frente a las Secretarías de Educación de Boyacá y Tunja, este Despacho indica que, éstas no son las Entidades competentes para resolver sobre el reconocimiento pensional, como quiera que dicha determinación corresponde a los Fondos Pensionales demandados.

Finalmente, se precisa que no se observa vulneración del derecho a un trabajo digno, como quiera que se evidencia que la accionante se encuentra en servicio activo (f.83) y no se encuentra probado que la demora en el reconocimiento pensional haya afectado tal derecho. Lo mismo ocurre con el derecho a la igualdad, pues en el expediente no se probó que personas con una historia laboral similar a la demandante les hubiesen resuelto de fondo sus solicitudes pensionales.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

FALLA:

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales de debido proceso y seguridad social de la demandante de la señora Carmenza Amézquita Amézquita, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: ORDENASE a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, que en un término **no mayor a cuarenta y ocho (48) horas**, contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a generar el conflicto

negativo de competencias ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), para determinar cuál de los dos organismos debe resolver sobre la solicitud de pensión de vejez de la señora Carmenza Amézquita Amézquita identificada con C.C.23.273.997 de Tunja. Una vez realizada la actuación la Entidad accionada deberá remitir al proceso, prueba del cumplimiento al presente fallo.

TERCERO: EXHÓRTESE a la Administradora Colombiana de Pensiones, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), la Secretaría de Educación de Boyacá y la Secretaría de Educación de Tunja, para que presten la colaboración que se requiera a fin de que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado desate el conflicto negativo de competencias generado entre las autoridades administrativas.

CUARTO: NOTIFÍQUESE la presente decisión en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: El presente fallo podrá ser impugnado, que de interponerse legítima y oportunamente se surtirá ante el honorable Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá.

SEXTO: En el evento de no ser objeto de impugnación esta decisión, remítase ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, dejándose las correspondientes constancias.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.


PATRICIA SALAMANCA GALLO

Juez