

TENSIÓN ENTRE DERECHOS FUNDAMENTALES PENSIONAL

TENSIÓN ENTRE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL Y  
FINANCIACIÓN PENSIONAL DE CUOTAS PARTES



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

MAESTRÍA EN DERECHO CON ÉNFASIS EN DERECHO PÚBLICO

BOGOTÁ

2019

TENSIÓN ENTRE DERECHOS FUNDAMENTALES PENSIONAL



TENSIÓN ENTRE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL Y  
FINANCIACIÓN PENSIONAL DE CUOTAS PARTES

DIEGO ALEJANDRO URREGO ESCOBAR

Trabajo de grado de Diego Alejandro Urrego Escobar, Maestría en Derecho con Énfasis en  
Derecho Público, Facultad Jurisprudencia, Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2019.

Director: Dr. German Ponce Bravo, Magister en Derecho Administrativo.

Nota de Autor

Para mi esposa quien ha sido fuente constante de apoyo y comprensión

## Contenido

	Pág.
Introducción	10
1. Justificación, problema y objeto de investigación	10
2. Metodología	12
3. Delimitación y alcances de la investigación	17
4. Exposición de la tesis	18
Capítulo I. Contexto y Análisis General	20
1.1. Orígenes	21
1.2 Inicio de la problemática	28
Capítulo II. Noción de la Seguridad Social	34
2.1 La Seguridad social como servicio público	34
2.2 La Seguridad Social como Derecho Fundamental	36
2.3 Seguridad Social desde la visión financiera	41
2.3.1 Visión Fiscal de la Carta Política y el papel de la Seguridad Social	41
2.3.2 Juez Constitucional en Seguridad Social	45
Capítulo III. El Mecanismo de Financiación de Pensiones Denominado Cuota Parte Pensional	48
3.1 Antecedentes específicos	48
3.2 Trámite de la Cuota Parte Pensional	51
3.2.1 Radicación solicitud pensional	52
3.2.2 Comprobaciones iniciales a cargo de la Administradora que debe reconocer la pensión	53
- Tiempos laborados por el trabajador	53
3.2.3 Elaboración del “proyecto de resolución”	54

TENSIÓN ENTRE DERECHOS FUNDAMENTALES PENSIONAL	5
3.3 Órdenes proferidas por parte de la Corte Constitucional en el estado de cosas inconstitucional que afrontó Colpensiones en relación con el tema de las Cuotas partes	57
3.3.1 Auto 320 del 30 de enero de 2014	58
3.3.2 Auto 130 del 13 de Mayo de 2014	59
3.3.3 Auto 259 del 9 de Septiembre de 2014	61
3.3.4 Sentencia 774 de 2015	64
3.3.5 Nueva normatividad en cuotas partes pensionales	64
3.4 Procedimiento para la Recuperación de recursos constitutivos de cuotas partes	66
3.5 Procedimiento contable de cobro de cuotas partes en la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES	69
Capitulo IV. Análisis crítico de las cuotas partes y la tensión con el derecho a la seguridad social	71
4.1 Tensión entre el mecanismo de financiación pensional de cuotas partes y el derecho fundamental a la seguridad social	71
4.1.1 Finalidad fiscal del mecanismo de cuotas partes	72
4.2 Revisión de las de las decisiones de la Corte Constitucional al interior del estado de cosas inconstitucional que enfrentó Colpensiones	76
4.3 En defensa del mecanismo de cuotas partes	83
4.4 ¿Son las cuotas partes inconstitucionales?	85
Capitulo V. Opciones y Estrategias para Rectificar la Tensión entre Derechos Fundamentales y el Mecanismo de Cuotas Partes	93
5.1 Demanda de inconstitucionalidad contra las leyes que preceptúan el mecanismo de cuotas partes	94

TENSIÓN ENTRE DERECHOS FUNDAMENTALES PENSIONAL	6
5.1.1 Demanda de inconstitucionalidad y derecho viviente	96
5.1.2 Otros elementos de la demanda de inconstitucionalidad. Juicio de Proporcionalidad	99
5.2 Construcción de una norma en el plan nacional de desarrollo que elimine las cuotas partes del ordenamiento o excluya el procedimiento de consulta lo cual permitirá realizar el cobro con posterioridad al pago de la pensión	110
5.3 Resultado de aplicar las alternativas propuestas – Nuevo Modelo de Financiación	114
6. Conclusiones	116
Bibliografía	121

**Lista de Gráficos**

	<b>Pág.</b>
Grafico 1. <i>Bono pensional y Cuota parte</i> . Fuente. Ley 100 de 1993.	31
Grafico 2. <i>Derecho Fundamental a la Seguridad Social</i> . Fuente. Corte Constitucional, 2013.	40
Grafica 3. <i>Procedimiento y normas</i>	76
Grafico 4. <i>Proceso de cobro de las cuotas partes con el nuevo modelo</i> .	115

**Lista de tablas**

	<b>Pag.</b>
<i>Tabla 1.</i> Diferencias más importantes entre RPM y RAIS	26
<i>Tabla 2.</i> Diferencias entre cuotas partes y bonos pensionales	33
<i>Tabla 3.</i> Título claro, expreso y exigible para recobrar a los cuotapartistas	68

### Abreviaturas

<b>RPM</b>	Régimen de Prima Media con Prestación con Definida
<b>RAIS</b>	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
<b>ECI</b>	Estado de Cosas Inconstitucional
<b>OBP</b>	Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<b>IVM</b>	Invalidez, Vejez y Muerte
<b>AFP</b>	Administradora de Fondos de Pensiones (administradoras privadas)
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo

## **Introducción**

### **1. Justificación, problema y objeto de investigación.**

Colombia presenta discursos repetitivos en políticas de Seguridad Social que no ofrecen soluciones oportunas para su inserción en escenarios financieros y del orden proteccionista. Si bien el país a partir del siglo XXI cuenta con transformaciones positivas como la seguridad democrática, existen otros factores como las deficiencias en el nivel de cobertura en bienes, servicios y oportunidades que generan trascendentales incertidumbres a nivel institucional, político y social, siendo excluyente e ineficiente el gobierno en muchos aspectos de la Seguridad Social, situación que se agrava teniendo en cuenta las dificultades en asuntos de pobreza, indigencia y trabajo informal. (Jordan, 2009).

Nuestro país cuenta con un sistema pensional dual – paralelo administrado entre Estado y entidades privadas, el cual presenta serios interrogantes en comparación con otras naciones y modelos. En este sentido las problemáticas han respondido primordialmente a causas asociadas con “la baja cobertura, la baja propensión al ahorro y la elevada inequidad”, (Clavijo, 2017) existiendo otros factores adicionales como los nuevos roles del juez constitucional los cuales han ocasionado que la permanencia de las leyes en materia de seguridad social sean temporales e inestables. Por ello los cambios normativos, los difusos pronunciamientos jurisprudenciales y la falta de unificación conceptual entre las altas cortes, donde urge una constante sistematización (Olivera & Manrique, 2016), se suman al déficit fiscal del gobierno y las garantías en extenso contenidas en la Carta Política. Igualmente, a pesar que el derecho a la seguridad social reviste principios de solidaridad y universalidad, años después de promulgada la Constitución de 1991 la cobertura pensional continua siendo una dificultad generalizada. (Quintero & Quintero, 2018).

Surge entonces la pregunta si a través de un Estado con necesidades económicas e inestabilidades jurídicas es posible separar los derechos fundamentales de tal manera que no sean

menoscabados por razones financieras. La legislación colombiana ha introducido normas y disposiciones encaminadas a balancear los numerosos excesos de estatutos anteriores y Regímenes especiales, y a su vez ha defendido la financiación de las pensiones mediante diversos mecanismos como las cuotas partes, bonos pensionales, títulos pensionales y cotización efectiva de aportes. Antes de la entrada en vigencia del actual régimen de pensiones los estatutos preveían, entre las entidades públicas, la posibilidad de cobrar los recursos destinados a respaldar el pago mensual de las prestaciones originadas por los siniestros de vejez, invalidez o muerte. (art. 2º de la ley 31 de 1985 y el art. 7º de la ley 71 de 1988). Dicho procedimiento denominado cuotas partes subsistió aun con la entrada de la ley 100 de 1993 e inclusive sería regulado con un decreto del año de 1994. De otra parte también surgiría una nueva herramienta de financiación denominada bonos pensionales.

Asentados en este punto, la investigación examina desde diferentes ópticas el mecanismo de financiación “cuotas partes” el cual, como se particularizará a través del documento, privilegia trámites financieros en relación con el reconocimiento de pensiones de vejez, invalidez o muerte. Las cuotas partes contemplan un procedimiento (consulta) que imposibilita el pago inmediato de la prestación hasta tanto el empleador o empleadores corroboren los tiempos donde trabajó el afiliado. Dicho trámite se efectúa con el propósito de que las entidades públicas a las cuales perteneció el futuro pensionado giren los valores que, calculados de conformidad los periodos laborados, permitirán financiar vitaliciamente la prestación.

A partir de lo anterior nos preguntaremos si esas causas de orden financiero son de forzoso cumplimiento o deben ser independientes del derecho fundamental a la Seguridad Social. Debe comprobarse si es viable, bajo justificaciones económicas y operativas, suspender el desembolso de una pensión en la cual se acreditan los requisitos legales para su reconocimiento y pago. El

documento persigue demostrar que la financiación de las pensiones es autónoma respecto del reconocimiento de prestaciones siendo posible, paralelamente, recaudar los recursos que permitirán desembolsar las futuras mesadas. Por otro lado se considerará si es apremiante construir un modelo o estrategia que además de sustituir, eliminar o modificar el trámite de consulta previsto dentro del mecanismo de cuotas partes, avale a la postre la obtención de las sumas que consentirán sufragar la pensión; un instrumento que trace un equilibrio entre derechos fundamentales y financiación.

Así pues las razones que inspiran el trabajo emergen como consecuencia de una percepción inicial producida al enfrentar el mecanismo de cuota partes con el reconocimiento pensional que debe realizarse sin obstáculos o análisis distintos al cumplimiento de requisitos legales. Emerge por lo tanto el siguiente cuestionamiento: ¿Deben los afiliados al sistema tolerar la suspensión de su derecho pensional hasta tanto se agote previamente un trámite de verificación? Y ¿es hacedero suspender su pago con el fin de respaldar preliminarmente las sumas que costearán la pensión?.

Esa incertidumbre propicia la formulación de un esquema más comprensivo y encauzado hacia dos contextos: (i) respaldar los capitales de la pensión, es decir que la entidad pagadora de la prestación recibirá los recursos para su dispendio indefinido y (ii) garantizar el reconocimiento inmediato de la pensión sin que medien razones financieras.

De esta manera se propondrán soluciones o estrategias que permitan autorizar el pago de las pensiones financiadas mediante el mecanismo de cuotas partes, sin necesidad de suspenderlas hasta tanto se agote el procedimiento previo de consulta; garantizando simultáneamente la obtención de los recursos que permitirán el desembolso a futuro de las mesadas.

## **2. Metodología**

La tesis se desarrolla a través de una metodología de investigación cualitativa y dogmática que plantea un problema de estudio delimitado y concreto: la tensión que genera el mecanismo de

cuotas partes pensionales frente al derecho a la seguridad social.

En relación con la metodología cualitativa y en términos de Villabella dicho enfoque “se inspira en un paradigma alternativo, emergente, humanista y fenomenológico, el cual aborda problemáticas culturales, históricas y condicionadas en las que se haya inserto el hombre y cuyo objeto es la descripción, la interpretación y la comprensión de los objetos que estudia” (Villabella, 2015). [De esta manera el asunto es abordado mediante el empleo del pensamiento lógico, la teoría y el análisis lo cual comprende articular los conceptos humanistas y filosóficos que reúne la Seguridad Social a través de ley y jurisprudencia en consonancia con el trámite preliminar de consulta exigido cuando una pensión es financiada mediante el mecanismo de cuotas partes. Las dificultades que se suscitan en torno a esta disyuntiva serán puestas en consideración dentro de un contexto histórico y un panorama financiero- ius fundamental al tenor de nuestra constitución política.

En cuanto al enfoque dogmático y siguiendo a Cristian Courtis, (Courtis, s.f.) la tesis estudia el ordenamiento positivo conocido con el fin de representarlo y modificarlo en lo que respecta a las normas que regulan el mecanismo de cuotas partes pensionales. En este orden la orientación metodológica es de *lege ferenda* dado que comprende dos características nucleares: (i) Es descriptiva - crítica en el sentido que inicialmente inspecciona y simboliza el sistema legal vigente para consecutivamente censurarlo en los componentes que deben ser retirados o sustituidos, y (ii) plantea transformar la regla vigente abogando por el reemplazo de la norma o su modulación.

Dentro del enfoque dogmático las fuentes materiales de la investigación comprenderán:

- La historia; a través de la cual se realizará una explicación de los antecedentes en materia de seguridad social y el origen de la normatividad en cuotas partes,
- La jurisprudencia, referida al precedente de la Corte Constitucional y Consejo de Estado

en lo relacionado con cuotas partes, la cual permitirá acudir a diferentes sentencias y reformular algunos aspectos y problemas de interpretación.

- La Doctrina en cuanto se exponen diferentes autores en materia de seguridad social con distintos parámetros de racionalidad

- Normas internas como fuente directa de la problemática las cuales permitirán identificar las proposiciones que deben reformarse o armonizarse con el ordenamiento.

Igualmente los métodos que subyacen en el estudio corresponden los siguientes:

- Análisis lógico

Se examinan las consecuencias lógicas derivadas de aplicar el conjunto normativo actual que comprende las cuotas partes pensionales lo cual revelará las contradicciones e incoherencias que al respecto subyacen en el ordenamiento jurídico. Dichas falencias permitirán reprochar el contenido de las premisas examinadas y seguidamente proponer nuevas construcciones legales.

- Análisis sistemático

Con el fin de obtener una alternativa completa y coherente que solucione en definitiva las dificultades que se materializan en razón del procedimiento de consulta que demanda las cuotas partes pensionales, el documento contiene un estudio que por una parte se articula jerárquicamente con normas superiores y preceptos de la Constitución Política y otro horizontal que vincula disposiciones del mismo rango o inferiores.

- Análisis ideológico

De acuerdo con Curtis este concepto puede acarrear dos posibilidades: (i) un término neutro respecto del mundo la política o el poder, o (ii) uno negativo en cuanto existe una concepción que enmascara o justifica relaciones de poder desiguales o injustas.

El trabajo utiliza el método de concepto negativo ya que se fundamenta en una función crítica

que exhibe una situación de injusticia por parte de las normas que regulan las cuotas partes. La ideología como noción negativa conducirá a descubrir la desigualdad que existe entre una pensión financiada mediante cuotas partes y otra con bonos pensionales, así como la ruptura que se materializa al intentar acoplar las primeras con la Constitución Política.

- Análisis empírico

Además de las normas que componen el ordenamiento jurídico es necesario acudir a los datos empíricos que ofrece la jurisprudencia y otras situaciones que han alterado el pasado y futuro de las cuotas partes como lo es el estado de cosas inconstitucional que afrontó la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones -.

Ahora bien la aplicación de los anteriores rumbos metódicos aparecen en cada uno de los distintos capítulos que conforman la tesis así: los tres primeros reúnen un componente en su mayoría descriptivo, con una inclinación crítica que se concentra decisivamente en el capítulo cuarto. El último capítulo redundante en un planteamiento dual que altera el orden jurídico erigido hasta la fecha en materia de cuotas partes pensionales.

En este orden, los dos primeros capítulos relacionan el contexto general e histórico de la seguridad social colombiana, su estructura, modelo actual y orígenes de la problemática, situándola seguidamente en sus connotaciones de servicio público, derecho fundamental y visión financiera. Se incluye la visión fiscal de la constitución de 1991, moderada posteriormente mediante el acto legislativo de 2005, lo cual ayudará a ubicar el problema que desencadena la pugna suscitada para el pago de una pensión financiada mediante cuotas partes y la naturaleza *ius fundamental* del derecho a la Seguridad Social. Estos estudios sistemáticos que hacen parte del ordenamiento vigente conllevarán a unas breves acotaciones jurisprudenciales y dogmáticas que nos aproximarán seguidamente al análisis específico de las cuotas partes.

En el capítulo tercero referiremos el marco legal y específico en materia de cuotas partes pensionales, los criterios utilizados por parte de los órganos de cierre y el especial estudio de dicha figura por parte de la Corte Constitucional durante el estado de cosas inconstitucional que afrontó la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones -.

Se expondrán los obstáculos generados a partir de la norma para el reconocimiento y pago de pensiones de invalidez, vejez o muerte cuando dichas prestaciones deben financiarse a través de la aludida figura de cuotas partes. Así pues, este capítulo, en correspondencia con los dos primeros, expresa una insatisfacción con el ordenamiento actual edificado alrededor de las cuotas partes.

Una vez obtenidos los datos pertinentes, y detectados en profundidad los conceptos claves que no son visibles inicialmente, se procederá en el capítulo IV a través de la lógica y razonamiento deductivo a codificar el material necesario que permitirá corregir la problemática. Se planteará si existe realmente una tensión irreconciliable y se esbozarán una o varias estrategias con apoyo en el material examinado. Se formulará seguidamente una crítica decisiva al sistema la cual demostrará la existencia de un conflicto *ius fundamental* y la necesidad de suplir el sistema vigente mediante la fijación de alternativas que patrocinen su morigeración o reemplazo.

Por último el capítulo V propone alternativas orientadas no solamente a resolver el enfrentamiento entre las cuotas partes y el derecho fundamental a la seguridad social sino al abandono estratégico de la norma jurídica vigente en uso de la función crítica de los capítulos anteriores. Así, se diseñan dos opciones con finalidades de modificar la regla existente en materia de cuotas partes: (i) acción pública de inconstitucionalidad para modular la disposición que regula las cuotas partes y con ello completarla en sus insatisfacciones y (ii) sustitución integral, vía legislativa, de la norma actual por una nueva.

### 3. Delimitación y alcances de la investigación.

- Delimitación en referencia al sistema general de pensiones:

Con la expedición de la ley 100 de 1993 el sistema de pensiones colombiano quedó conformado por dos regímenes excluyentes a saber: el Régimen de Prima media con prestación definida (RPM) el cual actualmente es administrado por Colpensiones, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) del cual hacen parte los fondos privados de pensiones. Ambos regímenes cuentan con mecanismos de financiación destinados a proteger el pago mensual de las pensiones que reclame un afiliado, bien sea por invalidez, vejez o muerte.

Toda vez que el mecanismo de cuotas partes, objeto central de la tesis, corresponde a un asunto exclusivo del RPM no serán parte del estudio las herramientas empleadas en el RAIS en aras de costear una pensión vitalicia. No obstante ello, y por ser sistemas que se complementan mutuamente, el Capítulo I contiene una ilustración genérica de las características que ambos reúnen en cuanto requisitos y métodos de financiación. Igualmente, el trabajo si efectuará un comparativo respecto de los bonos pensionales que recibe el Régimen de Prima Media ya que los mismos no suspenden el pago inmediato de la pensión como si ocurre tratándose de cuotas partes. Dicho cotejo permitirá presentar alternativas en contextos de igualdad y protección.

- Delimitación en cuanto al objeto de la presente investigación:

A pesar que la naturaleza de las cuotas partes pensionales da lugar a mencionar los tipos de prestaciones económicas que pueden reclamarse en razón de la invalidez, vejez o muerte (IVM) que sufra un afiliado, las mismas no serán objeto de profundización y observación dado que la problemática recae en un aspecto específico y definido.

De esta manera, si bien a lo largo del documento se mencionan en varias oportunidades los diferentes siniestros por IVM, la investigación cuenta con un enfoque canalizado en las barreras

que se insertan durante el reconocimiento de una pensión en la cual, media el mecanismo de cuotas partes para su financiación.

Por tanto son ajenas las temáticas relacionadas con los tipos de condiciones que debe reunir un afiliado para acceder a una pensión. El documento da por sentado que el afiliado puede disfrutar inmediatamente cualquiera de las aludidas prestaciones pero debe enfrentarse con un trámite operativo y financiero que no es de su resorte: las cuotas partes.

- Delimitación y exclusión temática de la presente investigación:

Al establecerse la seguridad social como uno de los insumos y pilares para el estudio de la tesis, su observación será emprendida desde los componentes de servicio público, derecho fundamental y aspecto financiero.

Así mismo el concepto de seguridad social estará enfocado con especialidad a los asuntos pensionales, excluyéndose de su alcance el sistema de riesgos laborales y el sistema de Salud puesto que su disertación excedería la temática relacionada con las cuotas partes pensionales.

#### **4. Exposición de la tesis**

En correspondencia con lo señalado en el acápite de metodología, esta tesis se produjo en cinco capítulos desarrollados de la siguiente forma:

El primero, bajo un contexto genérico, expone la composición del sistema colombiano de seguridad social y las referencias históricas que dieron origen a la problemática. Se relaciona en forma sucinta las diferencias más relevantes entre el Régimen de Prima Media y el de Ahorro Individual con solidaridad, destacando las diferencias entre las cuotas partes y los bonos pensionales ya que para estos últimos no se suspende la pensión por razones financieras como si ocurre con las aludidas cuotas.

Detectada esta desigualdad que afecta directamente el derecho a la seguridad social de los afiliados, el trabajo da paso al segundo capítulo el cual examina los diferentes componentes de la seguridad social y la labor del juez constitucional, avizorándose una tensión irreconciliable entre los derechos fundamentales de los futuros pensionados y el mecanismo de las cuotas partes pensionales.

El Capítulo tercero expone en detalle las normas que regulan las cuotas partes junto con el decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en la materia durante el ECI que sobrellevó Colpensiones, explicando adicionalmente el procedimiento obligatorio que deben surtir los pagadores de pensión con el fin de poder cobrar a los antiguos empleadores las cuotas partes que financiarán la prestación vitalicia. De esta manera se observará que, por una parte las cuotas partes contienen un componente que afecta el pago oportuno de las pensiones pero por otro lado la administradora encargada de girar las mesadas debe surtirlo obligatoriamente so pena de no poder cobrar los recursos.

Por su parte el capítulo IV introducirá una crítica definitiva al ordenamiento jurídico que regulariza el procedimiento y creación de las cuotas partes, demostrando la precariedad de las normas vigentes las cuales deben ser sustituidas o armonizadas con la carta política.

Finalmente el capítulo V exterioriza dos posibilidades focalizadas a transformar la regla circunscrita alrededor de las pensiones que son financiadas a través de cuotas partes.

## Capítulo I. Contexto y Análisis General

Esta sección expone en términos generales la composición del sistema colombiano de seguridad social y los antecedentes que dieron origen a la problemática en cuanto al mecanismo de financiación de pensiones denominado cuotas partes. Es preciso señalar que la seguridad social no es un asunto local y que, como medida para enderezar los aspectos pensionales y más específicamente los de la vejez, ha conllevado al planeta a sobrellevar un peso fiscal cada vez menos sostenible. La OIT en su informe de 2011 denominado “*Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*” la universaliza como un “*derecho humano*” estableciendo como fines, entre otros, la reducción de la desigualdad y la injusticia, la entrega prestaciones adecuadas como un derecho reconocido; y “*a la vez garantizar su viabilidad, eficiencia y sostenibilidad desde el punto de vista fiscal*” (Oficina internacional del Trabajo, 2011). Así pues la categorización de la seguridad social emerge actualmente como un *derecho humano* ligado correlativamente a un concepto fiscal.

Así, al pretender integrar en nuestro ordenamiento jurídico esa doble connotación se avizoran fuertes tensiones entre la economía y la efectiva protección de la Seguridad Social, convirtiéndose en una “*fuentes de una inestabilidad normativa y jurisprudencial*” (Arenas, 2013).

Si bien los análisis en seguridad social requieren indiscutiblemente la intervención económica, deben incorporar valores que la independicen al momento en que se involucren derechos fundamentales. Aunque es inevitable excluir las repercusiones financieras, el presente estudio conlleva a preguntarse si es factible localizar un espacio a través del cual no se menoscaben y garanticen los beneficios constituidos en el sistema pensional, es decir hallar una herramienta que articule las necesidades financieras que envuelve a la seguridad social, específicamente en lo respecta al mecanismo de cuotas partes pensionales.

Pero el tema de las cuotas partes no ha sido un asunto indiferente en nuestra jurisprudencia y en este punto se observa particularmente la intervención de un importante agente: el juez constitucional. Así, si de entrada el conjunto económico legal persigue frontalmente la sostenibilidad financiera, el juez constitucional establecerá los límites y condiciones en asuntos de seguridad social donde los derechos fundamentales sufren impactos sucesivos. Sin embargo la realidad actual demuestra que sus decisiones no pueden emitirse desarticuladas de la situación fiscal y por ende deben reunir compromisos tendientes a lo que alguna vez mencionó Diego López “*dignificación de la hercúlea responsabilidad de juzgar*” (Lopez, 2001).

Dicho lo anterior y con el fin de determinar la situación fáctica y jurídica es preciso realizar primeramente un breve pasaje histórico que compile los fenómenos y evoluciones en materia de seguridad social los cuales comprendían coberturas limitadas y se encontraban despojados de mecanismos de financiación estatal. Seguidamente y después de relacionar las diversas transformaciones y experiencias que concluyeron en el modelo actual de ley 100 de 1993 el estudio se detiene a analizar las actuales subvenciones estatales destinadas a financiar las pensiones, para dar paso al origen y caracterización de la problemática, lo cual a su vez conducirá hacia el objetivo general y específico que comprende el documento: el mecanismo de financiación de cuotas partes pensionales.

### **1.1. Orígenes.**

La académica Gloria Galindo realiza un destacado estudio en cuanto a las fases históricas que en materia de Seguridad Social ha afrontado Colombia. Dicha autora presenta la crisis existente antes de 1945, caracterizada por un periodo de *dispersión* donde predominaba la coexistencia de planes con beneficios indeterminados y cuya cobertura se circunscribía exclusivamente a militares, artesanos y organizaciones obreras de la época; es decir que no existían

mecanismos de financiación pensional. Posteriormente, a través de la figura del Montepío, surgen los primeros esquemas de seguridad social con características de financiación y la constitución de cajas de socorro financiadas mediante el subsidio que realizaban los miembros militares. Dicha figura progresaría hasta convertirse en cajas de ahorro (Galindo, 2013).

Gloria Galindo describe igualmente como con posterioridad a 1945, bajo un periodo que denomina *organización del sistema*, aparecieron normas que regulaban las relaciones laborales en el sector público y privado siendo el hecho más relevante la creación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales mediante la ley 90 de 1946; antes de dicho periodo los empleadores asumían todo tipo de obligaciones laborales. Seguidamente surgió un periodo de esparcimiento normativo y legal donde además de extenderse a nivel nacional la protección en los sistemas de seguridad social se expidieron diversas normas que concedían numerosos tipos de beneficios según la naturaleza del trabajador (público o privado). Como consecuencia de ello se creó igualmente la Caja Nacional de Previsión – CAJANAL –

Este proceso histórico es interesante articularlo con la labor académica de *Anderson Rocha Buelvas* quien expone la seguridad social colombiana como un proceso que padeció una notoria diferenciación entre el sistema de los trabajadores privados (*seguridad social*) y el de los funcionarios públicos (*previsión social*). Según el autor, el ISS se “*convirtió en una entidad monopólica de afiliación del sector privado*”, (Rocha-Buelvas, 2010) El tratadista destaca que la Caja Nacional de Previsión, constituida para el sector Público, amparó una sola parte del sector central del gobierno nacional, constituyéndose por lo tanto otros sistemas pensionales paralelos como lo eran las fuerzas armadas, la policía, el sector de telecomunicaciones, el Congreso de la República, Ecopetrol y la Superintendencia de Notario y Registro, entre otros.

Bajo estos escenarios se avizora que los viejos Regímenes Pensionales se cimentaron

desarticulados, con requisitos dúctiles y condescendientes, y si bien las pensiones eran un objetivo realizable y garantista (los ciudadanos se pensionaban a veces con 50 años y un número reducido de semanas) su financiación y pago en cabeza el Seguro Social y demás entidades que asumían el pasivo pensional era excesiva y si quiere pensarse despilfarradora. Dichas situaciones propiciaron el déficit fiscal que actualmente padece el Estado en materia de pensiones.

El exceso de beneficios que permitían los viejos regímenes y su propio desajuste obligó al Estado a modificar el modelo de Seguridad Social con el fin de estabilizar la financiación pensional y reducir el déficit público surgido desde 1945. De esta manera, con el fin de agrupar las reglas jurídicas de decisión pensional (dada la diversificación de regímenes) y con el propósito de aumentar la cobertura y universalidad del servicio, (Rodríguez & Urrego, 2016) el Gobierno promulgó la popular ley 100 de 1993 la cual eliminó los regímenes anteriores, (conservando algunos exceptuados<sup>1</sup>) unificándolos en dos únicos los cuales se diferencian principalmente en la manera de acceder a la pensión de vejez: (i) el de Régimen de Prima Medida administrado por el Estado<sup>2</sup>, y (ii) el de Ahorro Individual con Solidaridad administrado por parte de entidades privadas donde encontramos compañías como Protección, Porvenir, etc. El primero conserva los requisitos para obtener la pensión según semanas y edad mientras que el segundo se circunscribe al ahorro que logre acumular individualmente un trabajador. En cuanto a los beneficios contenidos en leyes y regímenes anteriores a la expedición de la ley 100 de 1993, pueden recibirlos los trabajadores que sean parte del régimen de transición vigente hasta el 31 de diciembre del 2014. Dicha figura protegió a las personas que laboraban con anterioridad a la ley 100 y aspiraban

---

1 Fuerzas Militares y Policía Nacional, personal regido por el decreto Ley 1214 de 1990, miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas, afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del magisterio y empresa colombiana de petróleos ECOPELROL.

2 El principal administrador del RPM es la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones. También subsisten actualmente CAPRECOM como fondo de previsión social del Congreso, Pensiones de Antioquia (única caja del orden territorial) y Caxdac que funge como la única administradora privada del RPM siendo la Caja de Auxilios y prestaciones de aviadores.

obtener una pensión con las normas vigentes para esa época. Para tal efecto el artículo 36 del nuevo régimen resguardó las expectativas de los trabajadores que estuvieron inmersos en cualquiera de los dos siguientes escenarios al 1 de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia del nuevo ordenamiento: i) En razón de la edad; mujeres que contaran con 35 años o más, u hombres que acreditaran 40 años ó más, ó ii) En razón del tiempo laborado; mujeres u hombres que demostraran 15 años de servicios al 1 de abril de 1994. Los propósitos primordiales del régimen de transición fueron respetar las condiciones pensionales (edad, tiempo y monto) y salvaguardar las expectativas legítimas. (Ponce, 2017). Es importante también señalar que dichas expectativas difieren de un derecho adquirido dado que deben analizarse desde la perspectiva de consolidación del derecho a la pensión la cual se materializa cuando concurre edad y tiempo de servicios o semanas. (Quintero, 2017) Así mismo las normas más relevantes que coexistían antes de la ley 100 que hacen parte del régimen de transición y que se aplicaban según la naturaleza de los trabajadores y/o origen de los aportes eran las siguientes:

- Decreto 758 de 1990: Afiliados al extinto ISS, mujeres con 55 años y hombres con 60 años. 1000 semanas en cualquier tiempo o 500 dentro de los 20 años anteriores al cumplimiento de la edad
- Ley 33 de 1985: empleado oficial con 20 años de servicios continuos o discontinuos, mujeres y hombres con 55 años de edad
- Ley 71 de 1988 – pensión por aportes: Empleados oficiales o trabajadores donde se permite acumular tiempos públicos y privados (entiéndase privados los realizados al extinto ISS) 60 años varones o 55 años si es mujer. Se exigen 20 años de aportes
- Ley 546 de 1971: Aplicable para funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional del Ministerio Publico y sus familiares. 55 años hombre, 50 mujeres y 20 años de servicios continuos

o discontinuos.

Ahora bien, retomando los actuales Regímenes del Sistema General de Pensiones colombiano los cuales coexisten mutuamente y a su vez son excluyentes (Prima Media con Prestación Definida – RPM - y Ahorro Individual con Solidaridad – RAIS-) encontramos cuatro tipos de prestaciones comunes: 1. Pensión de vejez, 2. Pensión de Invalidez, 3. Pensión de sobrevivientes y 4. Auxilio funerario. Como lo anticipábamos, la mayor disparidad se presenta en relación con la pensión de vejez debido a que el RPM exige básicamente dos (2) condiciones: i) 57 años de edad tratándose de mujeres o 62 años de edad en hombres, y ii) 1300 semanas de cotización. Igualmente por cada 50 semanas adicionales a las primeras 1300 la tasa de reemplazo se incrementa en un 2.5% hasta llegar a un tope final de 1.800. Por su parte el RAIS permite recibir una pensión siempre y cuando se acredite, antes de la edad (57 mujer – 62 hombre) un capital del 110% de un salario mínimo legal vigente o, al cumplimiento de la edad, un capital que cubra al menos un (1) salario mínimo; teniendo en cuenta otros factores como la edad de los miembros que conforman el núcleo familiar del beneficiario. A este tenor existen importantes contrastes que se relacionan a continuación:

<b>Régimen de Prima Media con Prestación Definida</b>	<b>Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad</b>
Semanas + edad	Capital ahorrado + análisis grupo familiar
Fondo común de naturaleza pública	Cuenta individual
Única modalidad de pensión vitalicia	Varias modalidades de pensión Vitalicia (Renta Vitalicia, Retiro programado, Renta Vitalicia con retiro programado y otras aprobadas por la Superintendencia Financiera)
Indemnización Sustitutiva (cumplimiento de la edad pero no de las semanas mínimas)	Devolución de Saldos (cumple la edad pero no con el capital ahorrado suficiente)

Garantía de pensión mínima (ninguna pensión puede ser inferior a 1 salario mmlv)	Garantía de pensión mínima (1.150 semanas sin capital suficiente, siempre y cuando no cuente con ingresos que superen 1 s.m.m.l.v. El Estado gira los recursos faltantes)
En todos los casos la administradora paga directamente la pensión a través de los recursos provenientes del fondo común	La administradora reconoce la pensión de invalidez y sobrevivientes a través de los recursos de la cuenta individual y la suma adicional que giran las aseguradoras.
En cuanto al Régimen de inversiones existe contrato de fiducia, títulos de la nación o cuenta especial del tesoro. (artículo 54 ley 100) (Hernández, 2016).	Conforme a la ley 1328 de 2009 existen los multifondos y la garantía de rentabilidad mínima.
No existe masa sucesoral respecto de las cotizaciones realizadas al Sistema	Existe masa sucesoral en relación con las sumas acumuladas en la cuenta de ahorro individual cuando fallece el afiliado, con algunas restricciones. (artículo 76 de la ley 100)

*Tabla 1. Diferencias más importantes entre RPM y RAIS.*

En lo que atañe a la financiación actual de las pensiones, encontramos una marcada diferenciación en cada Régimen; en el RPM los recursos provienen de un fondo común sin interesar el aporte individual, mientras que en el RAIS existen cuentas propias donde es indispensable acumular un capital personal. Así mismo tanto el fondo común (RPM) y las cuentas de ahorro individual (RAIS) si bien reúnen recursos similares su origen es distinto:

– Cuentas de ahorro individual - RAIS: Están conformadas por: (i) Bonos tipo A que se constituyen a favor de los afiliados que trasladen su afiliación del RPM al Régimen de Ahorro Individual (ii) los aportes obligatorios y (iii) cálculos actuariales cuando el empleador omiso no afilió al trabajador ni efectuó aportes al sistema.

– Fondo Común – RPM: Está conformado por: (i) Bonos Tipo B que se constituyen a favor de los trabajadores públicos del orden territorial o nacional que trasladaron su afiliación al extinto ISS, ahora Colpensiones, después del 1 de abril de 1994, (ii) Cuota parte pensional, objeto del presente estudio, que se constituye a favor de trabajadores públicos del orden territorial o nacional

que se trasladaron al extinto ISS antes de 1 de abril de 1994, (iii) aportes obligatorios, (iv) cálculos actuariales cuando el empleador omiso no afilió al trabajador ni efectuó aportes al sistema y (v) títulos pensionales para aquellos trabajadores que trasladaron su afiliación al ISS después del 1 de abril de 1994 y que al 23 de diciembre de 2003 estaban laborando en empresas privadas que reconocían sus propias pensiones.<sup>3</sup>

Como se observa el nuevo sistema pensional condujo a una variedad de tipologías destinadas a financiar programadamente las pensiones según el Régimen al cual se vinculan o se traslada un trabajador y los aportes y cotizaciones realizadas con anterioridad o posterioridad a la expedición de la aludida ley 100 de 1993.

Así por ejemplo, si un trabajador público, antes de la entrada en vigencia de la ley 100, efectuó aportes a pensión a una caja de previsión, y esa entidad pública que fungía como empleador lo afilió a cualquiera de los Regímenes actuales (RPM o RAIS), las cotizaciones efectuadas en esa época deben ser transferidas a la administradora presente cuando concurren los requisitos para acceder a una pensión. El giro de esas cotizaciones permitirá financiar la pensión ante el fondo privado perteneciente al RAIS o ante la administradora del RPM.

Toda vez que el descuento de cotizaciones que reposaban en entidades públicas y las cuales deberían girarse hacia los fondos privados o RPM, según la selección del Régimen pensional que aparece en el año 93, involucraba el traslado de recursos públicos de miles de trabajadores, debía el gobierno desembolsar sumas excesivas por concepto de las cotizaciones efectuadas a entidades públicas antes de la entrada en vigencia de la ley 100. Esta situación pondría en riesgo la situación financiera dado que debía girarse el total de las cotizaciones de todos los trabajadores públicos del país lo cual equivaldría a sufragar billones de pesos de forma repentina.

---

<sup>3</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. ABC de los bonos

Fue necesario por lo tanto la constitución de mecanismos que permitieran al Estado desembolsar paulatinamente las cotizaciones de los trabajadores que laboraron en entidades públicas y los cuales, a partir de la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993, se trasladaron a un fondo privado o al extinto Instituto de Seguros Sociales (ahora Colpensiones). Para tal efecto el gobierno instituyó el sistema de cuotas partes pensional y el de bonos pensionales. Ambos mecanismos representan las cotizaciones y semanas laboradas por los trabajadores, y su giro se encuentra circunscrito por lo general al cumplimiento de requisitos en pensión<sup>4</sup>.

En cuanto al mecanismo de cuotas partes; el cual nos interesa para los fines del documento, solamente existe en el RPM y las dificultades al respecto se han materializado por cuanto incorpora un procedimiento de consulta que no permite pagar la pensión inmediatamente aun cuando se acredita el cumplimiento de requisitos legales. A continuación se analiza con mayor profundidad la diferencia entre el pago de bonos y cuotas partes pensionales que necesita el RPM para financiar las pensiones.

## **1.2 Inicio de la problemática.**

Los afiliados al Sistema General de Pensiones, como producto de su esfuerzo laboral, realizan durante su vida diversos movimientos de las cotizaciones efectuadas a los diferentes subsistemas. Ello ocurre como consecuencia de los traslados entre los regímenes pensionales bien sea con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 100 o con anterioridad a dicho régimen. Estos

---

<sup>4</sup> Las normas en materia de bonos pensionales han establecido que dichos títulos pueden cobrarlos las administradoras a cargo de la pensión cuando se cumple la fecha de redención. Para los Bonos Tipos B (que son los que se giran a favor de Colpensiones en el RPM) la redención normal ocurre cuando Colpensiones notifica el acto administrativo que reconoce la pensión. En los Bonos Tipo A (que son los que se giran a favor de los fondos privados del RAIS) la redención normal ocurre en la fecha más lejana dentro de tres eventos: (i) 1.000 semanas después de fecha de Corte, (ii) cumplimiento de la edad bien sea 62 años hombres o 60 mujeres y (iii) 500 semanas de cotización tratándose de excluidos del artículo 61 b de la ley 100. Por el contrario las cuotas partes pensionales pueden cobrarse una vez se produce el pago de la pensión en el RPM y se constituye el título ejecutivo idóneo.

movimientos financieros tienen como propósito financiar las pensiones de vejez, invalidez o muerte. En términos de la Corte Constitucional, (t 921 de 2011) la movilidad de recursos financieros tienen un objetivo principal:

garantizar el reconocimiento y pago de la pensión de vejez de las personas que cotizaron a diferentes entidades de seguridad o previsión social, o a instituciones públicas encargadas de esta prestación con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y con posterioridad a ésta, se instituyeron diferentes figuras en la legislación laboral, tales como: (i) los bonos o títulos pensionales; (ii) las cuotas partes pensionales y (iii) los movimientos de capital por traslado entre regímenes. Estas figuras buscan dar la posibilidad (...) los dineros que por concepto de cotizaciones un trabajador ha efectuado durante su vida laboral. Esta transferencia de dineros, es lo que se llama movilidad de recursos financieros. (Colombia. Corte Constitucional, 2011).

El movimiento financiero que motiva la problemática, es el mecanismo de cuotas partes el cual exige la suspensión transitoria de la pensión entre tanto se convalidan los tiempos laborados por el trabajador. Para el análisis de dicho mecanismo es pertinente realizar una breve explicación general de las formas de financiación especialmente la de los bonos pensionales los cuales se encuentran interrelacionados.

En los eventos que el trámite pensional adelantado en el RPM involucre para su financiación el traslado de aportes realizados en entidades públicas antes de la ley 100 de 1993 los movimientos de recursos deberán efectuarse mediante las figuras de bonos pensionales tipo B o cuotas partes. En el primer caso y de conformidad con el artículo 115 de la ley 100 de 1993 *“Los bonos pensionales constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al sistema general de pensiones.* Para efectos didácticos podemos imaginar una letra de cambio cuya exigencia es viable en una fecha futura. La letra de cambio tendría un contenido económico que para el asunto en estudio se trataría de los

aportes en pensión y las semanas laboradas. Así pues el contenido económico solo podría reclamarse en una fecha futura que en nuestro estudio corresponde al momento en que se notifica el acto administrativo que reconoce la pensión. Igualmente el Bono Pensional surge como consecuencia del traslado del trabajador al extinto ISS con posterioridad al 1 de abril de 1994.

En el segundo evento, las cuotas partes pensionales, ocurre lo mismo que los bonos pensionales en cuanto comprenden aportes públicos que representan las cotizaciones efectuadas antes de la ley 100 de 1993 pero el traslado del trabajador al extinto ISS ocurrió con anterioridad al 1 de abril de 1994. La Corte Constitucional define esta figura en los siguientes términos:

En el régimen de seguridad social del sector público anterior a la Ley 100 de 1993, se instituyó la figura de las cuotas partes pensionales como un mecanismo que le permitía a la última entidad oficial empleadora o entidad de previsión que estuviera a cargo del reconocimiento y pago de la pensión de vejez, repartir el costo del derecho pensional con las demás entidades públicas o administradoras del sistema a las cuales había estado afiliado el servidor público en proporción al tiempo que éste laboró o realizó aportes a cada una de ellas. (Colombia. Corte Constitucional, 2011),

Así, en el caso de las cuotas partes la determinación y validación de las cotizaciones, que de acuerdo a los tiempos laborados efectuó el trabajador, condiciona el reconocimiento de la pensión de invalidez, vejez o muerte. Es decir, en los eventos que existiendo un trámite pensional donde el afiliado acredita requisitos legales y por ende es procedente su reconocimiento, pero para su financiación y pago deben transferirse las cotizaciones efectuadas antes de la ley 100 mediante el mecanismo de cuotas partes, el pago de la prestación económica queda sometido a la verificación previa de los tiempos laborados ante el empleador encargado de trasladar los aportes. Es un procedimiento eminentemente contable orientado a determinar en qué porcentaje de financiación concurre cada uno de los empleadores que realizaron aportes antes de la ley 100.

Por lo tanto si bien el gobierno encontró la solución para aplazar el giro inmediato y

multitudinario de las cotizaciones recibidas por distintas entidades encargadas, antes de la ley 100, se otorgó una prevalencia mayor al asunto financiero en relación con el derecho fundamental a la seguridad social.

Para el estudio que nos incumbe analizaremos la forma en que deben girarse, mediante el mecanismo de cuotas partes los aportes que en su momento recibieron las cajas y entidades públicas, lo cual amerita ilustrarlo con el siguiente ejemplo: Un trabajador laboraba desde antes de entrada en vigencia de la ley 100 de 1993 con varios empleadores del sector público que asumían los aportes en pensión debido a que no existían los actuales Regímenes. Posteriormente 100 dicho trabajador se afilia al Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones y solicita su pensión. Consecutivamente la Administradora Pública determina que cumple requisitos legales para disfrutar de una prestación económica (invalidez, vejez o muerte) pero antes de reconocerla debe establecer quien o quienes son los empleadores que contribuirán proporcionalmente en el financiamiento de la pensión.

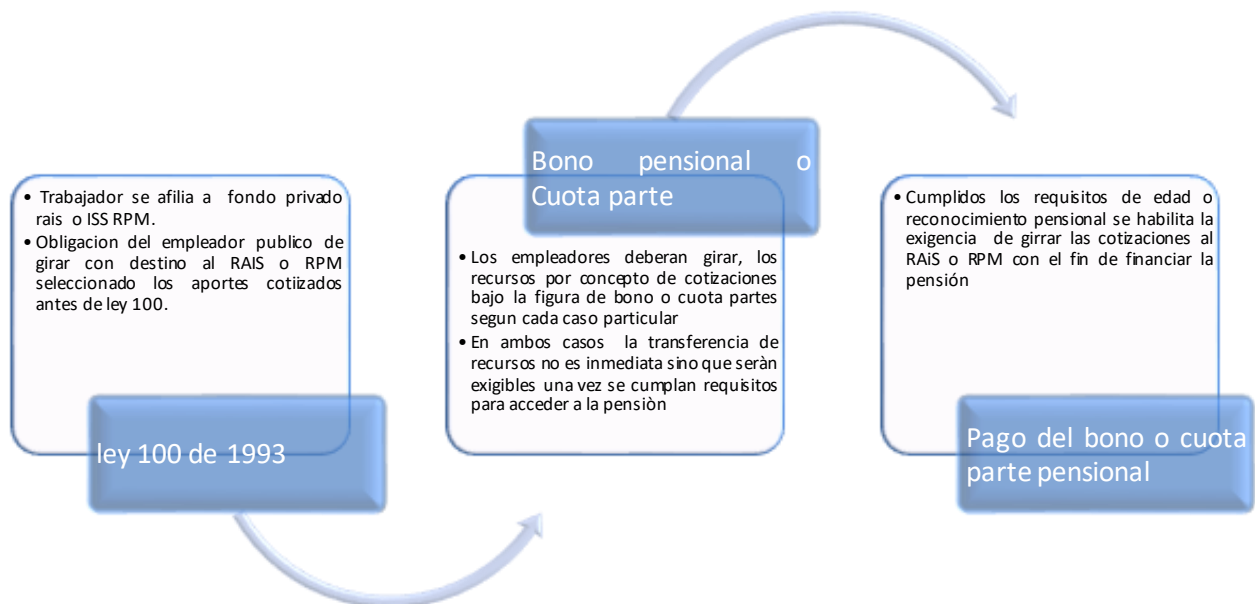


Grafico 1. *Bono pensional y Cuota parte*. Fuente. Ley 100 de 1993.

En este orden de ideas, si bien el servidor cumple requisitos para acceder a la pensión, el pagador debe verificar, en conjunto con los empleadores, los tiempos y valores porcentuales que financiarán la aludida prestación. Por lo tanto la Administradora pública emite un proyecto de acto administrativo que reconoce la pensión pero No procede con su pago; dicha decisión es remitida a quienes fungieron como patronos para que la aprueben o controviertan. El anterior procedimiento, en apoyo de los decretos en la materia, se encuentra contenido en la Circular 069 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de la Protección Social.

Ahora bien, en tratándose de Bonos Pensionales, una vez demostrados los requisitos legales, el derecho a la Seguridad Social no sufre ningún quebranto y la inclusión en nómina y pago de la prestación opera de forma inmediata.

De esta manera existe una diferencia cardinal entre los bonos pensionales y cuotas partes en lo que concierne al reconocimiento y desembolso inmediato de una pensión que reúne condiciones legales. Adicionalmente existen otras divergencias relacionadas con el procedimiento que debe surtir la Administradora del RPM para recobrar los recursos a los antiguos empleadores, puesto que en el caso de las cuotas partes debe constituirse un título ejecutivo complejo que se explicara en detalle más adelante:

<b>Cuotas partes pensionales</b>	<b>Bonos Pensionales</b>
Pago de la pensión condicionado a la determinación de los empleadores que concurren en la financiación (procedimiento de consulta)	Pago inmediato de la pensión. La determinación de los empleadores que concurren en la financiación se realiza con posterioridad.
El empleador(es) – entidad(es) que concurren en la financiación deberán girar a la administradora encargada de la pensión pagos mensuales o podrán efectuar un único pago con el total de la obligación si cuentan con los recursos para ello <sup>5</sup>	El empleador(es) – entidad(es) que concurre (n) en la financiación de la prestación deberá girar a la administradora encargada de la pensión un único pago con el total de la obligación.

<sup>5</sup> Decreto Ley 019 De 2012 Artículo 141. Concurrencia En El Pago De Cuotas Partes Pensionales. Las entidades públicas del orden nacional que, de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente, estén obligadas a concurrir en el pago de cuotas partes pensionales, calculadas éstas como lo dispone la Ley 1066 de 2006, podrán pagar por

<p>Para que la administradora que reconoce la prestación a favor del afiliado pueda cobrar a los cuota-partistas los recursos destinados a financiar la prestación debe constituir un título complejo donde conste el acto administrativo del reconocimiento pensional, el procedimiento de consulta y la liquidación de la deuda.</p>	<p>Para que la administradora que reconoce la prestación a favor del afiliado pueda cobrar el bono se surtirá el trámite a través de un software interactivo que administra la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*Tabla 2. Diferencias entre cuotas partes y bonos pensionales.*

Se produce, por lo tanto, en cuanto al mecanismo de cuotas partes, un conflicto entre el derecho fundamental a percibir inmediatamente la pensión y el proceso de consulta ante el empleador o empleadores el cual persigue confirmar contablemente los tiempos laborados antes de la ley 100 de 1993. Hasta tanto ello no ocurra el reconocimiento definitivo y pago de la prestación estará suspendido. Igualmente los derechos fundamentales en entredicho podrían comprender el mínimo vital, salud y vida digna puesto que aplazar el pago de una mesada impide percibir oportunamente el salario que la prestación está reemplazando, los ingresos que asistían al núcleo familiar o la inmediatez que requiere la afiliación al sistema de salud.

En presencia de lo señalado se vislumbra una insatisfacción jurídica entre el procedimiento de consulta que exigen las cuotas partes pensionales y el derecho fundamental a la seguridad social cuya naturaleza comprende su aplicación y protección inaplazable.

Para comprender los efectos de esta última aseveración se hace indispensable detenernos en el concepto y componentes de la Seguridad Social lo cual permitirá determinar el impacto y consecuencias de emplear el mecanismo de cuotas partes. El siguiente capítulo aborda dicho análisis.

---

anticipado la totalidad del valor actuarial de la deuda. Así mismo, cuando existan obligaciones por pago de cuotas partes pensionales de entidades territoriales, éstas podrán pagar por anticipado la totalidad del valor actuarial de la deuda. Cuando existan obligaciones recíprocas entre entidades del orden nacional y territorial, estas últimas podrán pagar el valor de la deuda que resulte de la compensación a que haya lugar, con los recursos disponibles en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET, en los mismos términos definidos para compensaciones entre entidades territoriales.

## Capítulo II. Noción de la Seguridad Social

Con el objeto de establecer si las cuotas partes provocan indudablemente una tensión en relación con la Seguridad Social es preciso examinar la naturaleza de este derecho y comprobar si las solicitudes pensionales aceptan interrupciones, y, en caso afirmativo o negativo, las implicaciones de realizarlo.

Igualmente reflexionar acerca de la Seguridad Social comporta un enfoque financiero y del orden constitucional orientado a equilibrar los aspectos económicos y los que engloban derechos fundamentales. El mecanismo de cuotas partes pensionales y la Seguridad Social no puede actuar de forma aislada y por ende deben atender conjuntamente marcos de necesidad fiscal y conceptos de defensa *ius fundamental*.

### 2.1 La Seguridad social como servicio público

La magnitud e impacto de la Seguridad Social en Colombia tiene serías connotaciones a nivel presupuestal y fiscal, así como en lo relativo a la protección de derechos fundamentales que puedan resultar amenazados.

El derecho a la Seguridad Social consiste hoy en día, además de un servicio público, en un derecho fundamental cuyo amparo se encuentra en el artículo 48 superior<sup>6</sup> y el cual se caracteriza como un servicio público ininterrumpible.

Uno de los esfuerzos más significativos del Estado en relación con los usuarios que hacen parte del Régimen de Prima Media o el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad ha consistido en la normalización del sistema pensional y la prevención de infracciones

---

6 Constitución Política Artículo 48. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. (...) La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. (...) La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.” (Subraya y negrilla fuera de texto)

constitucionales ocasionadas por la interrupción injustificada del derecho fundamental a la seguridad social.

Así pues el legislador previó la Seguridad Social como un Servicio Público concediéndole un efecto continuo y obligatorio. Dicho principio de continuidad se encuentra igualmente implícito dentro del principio especial de eficiencia de la Seguridad Social el cual está contenido en el mencionado artículo 48 Superior.

Dada la connotación de servicio público de la Seguridad Social, su ejercicio tiene repercusiones en el interés general y colectivo dado que conforme lo expuso la Corte en sentencia T-406 de 1993: *“El servicio público responde por definición a una necesidad de interés general; ahora bien, la satisfacción del interés general no podría ser discontinua; toda interrupción puede ocasionar problemas graves para la vida colectiva. La prestación del servicio público no puede tolerar interrupciones.”* (Colombia. Corte Constitucional, 1993), (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De la misma manera la H. Corte Constitucional mediante Sentencia C-623/04 indicó que la Seguridad Social cumple con los requisitos primordiales para ser considerada como servicio público (Colombia. Corte Constitucional, 2004) (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Adicionalmente la Seguridad Social ha tenido repercusiones en diferentes entidades del orden nacional y territorial en lo relativo al recaudo de aportes y financiación de las pensiones. Al respecto la Corte Constitucional mediante Sentencia C-529/10 señaló que el Estado no pierde su función regulador al permitir que ciertas entidades del orden público y otras del sector privado<sup>7</sup>, administren las cotizaciones del sistema, y mucho menos lo despoja de su naturaleza solidaria.<sup>8</sup>

---

7 Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad

8 (...) sin que el estado se despoje de su papel regulador y supervisor, la administración del recaudo o de las coberturas se deja en manos de entes subnacionales – entidades especializadas del estado mismo, o entidades territoriales-, o de agentes privados (...).

(Colombia. Corte Constitucional, 2010).

Se advierte por lo tanto desde ahora que la Seguridad Social rechaza situaciones que interrumpen su prestación y en este sentido el mecanismo de consulta previsto para el pago de pensiones financiadas con cuotas partes sería, en una primera interpretación, incompatible con las características del servicio público.

## 2.2 La Seguridad Social como Derecho Fundamental

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-623/04 señaló: *Los artículos 48, 53 y 365 de la Constitución Política, reconocen a la seguridad social como un servicio público y, a su vez, como un derecho constitucional.*” (Subrayado y negrilla fuera de texto). (Colombia. Corte Constitucional, 2004)

Más adelante expone la Corte en este mismo sentido: “(...) 6. *En ciertos casos, la ley igualmente ha reconocido que la seguridad social se convierte en un servicio público esencial, **por virtud del cual debe garantizarse su prestación de forma permanente y continua, con el propósito de lograr el desarrollo de una vida plena y satisfactoria en sociedad (C.P. art. 56)***” (Colombia. Corte Constitucional, 2004). (Negrilla fuera de texto)

En este orden de ideas la Seguridad Social además de consistir en un servicio público con efectos colectivos, guarda un contenido del orden superior sujeto del amparo a través de la acción de tutela. Por lo tanto en la gestión pública del Estado, la Seguridad Social adquiere una connotación constitucional que le otorga adicionalmente un carácter especialísimo que la diferencia con la prestación de servicios públicos corrientes.<sup>9</sup>

---

(...) no lo se despoja el sistema de su naturaleza solidaria, pues el mecanismo está concebido para que ese ahorro cubra los riesgos no sólo de quien ahorró, sino de sus familiares o, a través de mecanismos obligatorios de redistribución, también de personas cuyo esfuerzo individual es insuficiente para cubrir el riesgo. (subrayado y negrilla fuera de texto).

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-623/04: “Básicamente, el artículo 4º de la Ley 100 de 1993, establece que el citado servicio es esencial en todo lo relacionado con el sistema general de salud y, en materia pensional, solamente en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones. (...) Los artículos 48, 53

Bajo tales premisas debe el Estado, además de cumplir con una función reguladora, velar por el cumplimiento de las garantías constitucionales que giran en torno a la seguridad social. Las prestaciones económicas de vejez, invalidez y sobrevivientes que hacen parte del Sistema General de Pensiones, además de incorporarse en función de un servicio público del orden constitucional, se constituyen en garantías inaplazables que desarrollan la dignidad humana de los individuos<sup>10</sup>.

En sentencia T 167/11 se indica que:

el derecho a la seguridad social resulta afectado ante la ausencia del reconocimiento de un derecho pensional y es amparable, debido a su carácter de derecho fundamental, por cuanto su satisfacción implica el goce de las demás libertades del texto constitucional, permite la materialización del principio de la dignidad humana y la primacía de los derechos fundamentales. (Colombia. Corte Constitucional, 2011).

La efectiva ejecución de la seguridad social conlleva que el estado coordine y establezca diversos mecanismos para propender su protección como derecho fundamental, así como su connotación de servicio público:

La Seguridad Social es reconocida en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional fundamental. De esta manera, los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen la seguridad social por un lado, como un derecho irrenunciable, y por otro lado, como un servicio público, de tal manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución. (Colombia. Corte Constitucional, 2013).

---

y 365 de la Constitución Política, reconocen a la seguridad social como un servicio público y, a su vez, como un derecho constitucional.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)“(…)6. En ciertos casos, la ley igualmente ha reconocido que la seguridad social se convierte en un servicio público esencial, por virtud del cual debe garantizarse su prestación de forma permanente y continua, con el propósito de lograr el desarrollo de una vida plena y satisfactoria en sociedad (C.P. art. 56) “(Subrayado y negrilla fuera de texto)

10 En sentencia T 167/11 La Corte dispuso: “En otros términos, el derecho a la seguridad social resulta afectado ante la ausencia del reconocimiento de un derecho pensional y es amparable, debido a su carácter de derecho fundamental, por cuanto su satisfacción implica el goce de las demás libertades del texto constitucional, permite la materialización del principio de la dignidad humana y la primacía de los derechos fundamentales.”

También ha señalado la Corte que la protección a la seguridad social se perfecciona y fortalece a través de los diferentes instrumentos internacionales. Para el efecto la Convención Americana y su Protocolo adicional en materia de derechos económicos y culturales, artículo 21 señala que

Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”. A su vez el artículo 2 dispone que ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y según las formas establecidas por la ley. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1969).

Bajo este mismo escenario el artículo 30 de la Convención establece que “*las restricciones permitidas, de acuerdo con la Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas*”. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1969).

En este orden de ideas el disfrute de la mesada pensional como bien patrimonial no puede ser restringido o suspendido sino por situaciones de interés social. Así por ejemplo en la providencia No. 12.670 del 27 de marzo de 2009 emitida la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de la Asociación Nacional de Ex -servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social donde se avalaron las medidas impuestas por Perú para la reducción del monto de las pensiones más elevadas se dijo

Tal como se deriva del texto mismo del artículo 21 de la Convención Americana, el derecho a la propiedad no es absoluto pues su uso y goce puede ser subordinado al interés social. Y agrega la Comisión, “que, la Corte Europea ha sugerido que el derecho a la pensión no es absoluto. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1969).

En la sentencia “Cinco Pensionistas”, la Corte interamericana señaló que “en el caso de los efectos patrimoniales de las pensiones (monto de las pensiones), los Estados pueden reducirlos únicamente *por la vía legal adecuada* (...). Asimismo destacó conforme el artículo 5 del Protocolo de San Salvador que sólo es permisible establecer limitaciones y restricciones al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, “*mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática* (...)

Igualmente en el caso de Salvador Chiriboga la Corte Interamericana frente a la reducción del derecho a la propiedad, indicó el cumplimiento del principio de legalidad: *(...) para efectos de verificar la concurrencia de una vulneración al derecho a la propiedad y ha insistido en que este principio supone que la legislación que regule la privación del derecho a la propiedad **deba ser clara, específica y previsible***” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

Bajo este norte, la profusa jurisprudencia de la Corte Interamericana, en tratándose de derechos pensionales, ha perfeccionado una noción amplia de propiedad incorporando el uso y goce de cosas materiales con carácter apropiable, y en general de cualquier derecho que haga parte del patrimonio de un individuo; (Manrique, 2016) en este caso las mesadas prestacionales.

Bajo los anteriores contextos y de acuerdo con diversos precedentes de la Corte Constitucional podemos concluir que la efectividad del derecho fundamental a la seguridad social 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.* (Colombia. Corte Constitucional, 2013)

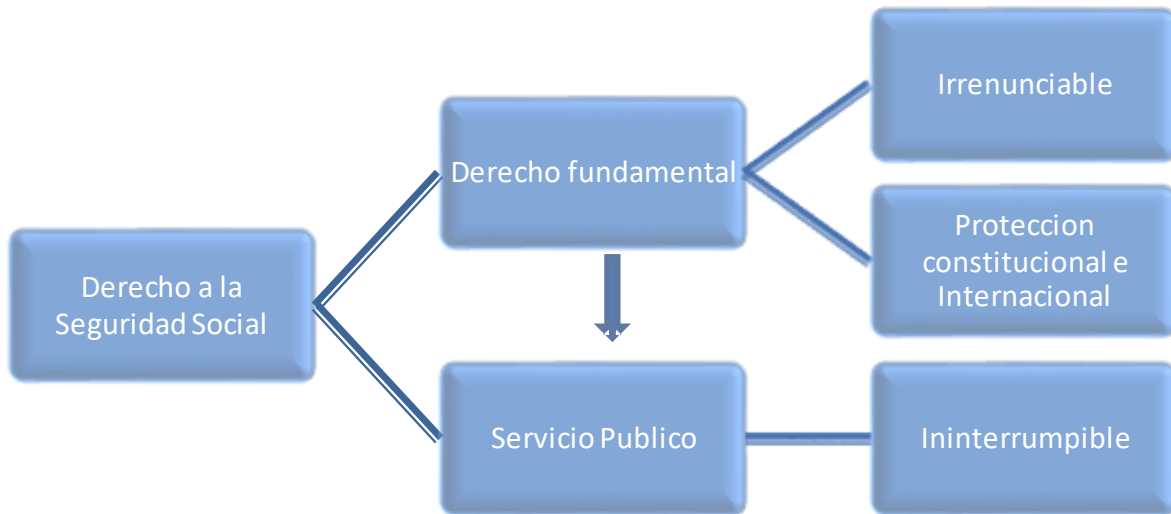


Grafico 2. *Derecho Fundamental a la Seguridad Social*. Fuente. Corte Constitucional, 2013.

Así mismo, dada la connotación de derecho fundamental que reviste la Seguridad Social, su amparo puede ser promovido mediante la acción de tutela, en especial cuando el auxilio se extiende a personas de la tercera edad. Este mecanismo también puede utilizarse inclusive para reliquidar mesadas pensionales bajo ciertas circunstancias delimitadas (Bejarano & Cruz, 2017).

De acuerdo con lo examinado hasta ahora, si persiguiéramos ensamblar las características propias de las cuotas partes con la naturaleza de la seguridad social nos tropezaríamos con una tensión de comienzo incompatible: i) De una parte y con el fin de garantizar un procedimiento contable orientado a financiar la pensión que reclama un usuario, la administradora se abstiene de reconocer inmediatamente la prestación hasta tanto no culmine la consulta ante los antiguos empleadores; con el propósito de determinar si están de acuerdo con el porcentaje de concurrencia que deberán girar a futuro y ii) Por otro lado el afiliado es sometido a un trámite financiero y contable que obstaculiza el pago inmediato de la pensión y el cual incita una amenaza en sus derechos fundamentales.

Del mismo modo estas circunstancias riñen con el principio de eficiencia del servicio público

contenido en el artículo 209 superior el cual debe entenderse como la “*mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente*” (subrayado fuera de texto). (Cortez, 2016)

Antes de adoptar una conclusión abordaremos el aspecto financiero de nuestra constitución política y su incidencia en el tema de cuotas partes.

### **2.3 Seguridad Social desde la visión financiera.**

Es claro el impacto financiero que envuelven los asuntos de la seguridad social, específicamente los pensionales, y es por ello que para validar la idoneidad de las cuotas partes en conexidad con el aspecto *ius fundamental* que contiene un trámite prestacional, es pertinente revisar la seguridad social desde dos enfoques: (i) a partir de la Carta Política de 1991 y (ii) de conformidad con el Juez Constitucional en materia de seguridad social.

#### **2.3.1 Visión Fiscal de la Carta Política y el papel de la Seguridad Social**

Miguel Gandour Pordominsky explica como las modificaciones fiscales insertadas en la Constitución de 1991 produjeron consecuencias contraproducentes a nivel económico y presupuestal: “*el resultado fue una constitución fiscal que estimula el déficit y la acumulación de deuda*”. Igualmente explica el autor que la nueva Carta conllevó a que el gobierno perdiera el control sobre el gasto por situaciones, entre otras, como la reducción de los costos para acceder a la justicia y la aparición de nuevas acciones coercitivas tendientes al cumplimiento de las obligaciones prestacionales en cabeza del Estado. Agrega Gandour que otra razón fue la creación de “*obligaciones presupuestales (...) por fuera del escenario regular*” refiriéndose específicamente a la acción de tutela (Gandour, 2008).

Es importante la evaluación de Gandour al mencionar el “alto impacto fiscal que pueden

llegar a tener los fallos emitidos por los jueces de tutela, particularmente los emitidos por la Corte Constitucional” (Gandour, 2008). Realiza seguidamente una apreciación significativa al destacar que *las reglas ahora son establecidas mediante sentencias judiciales* que el ejecutivo no las puede controvertir mientras que las del legislador si están sujetas a control.

La constitución fiscal de 1991 ha permitido que los jueces de tutela invadan todo tipo de esferas emitiendo decisiones que están sujetas y condicionadas a estrategias políticas como el ahorro fiscal. En todo caso sus decisiones provienen de políticas públicas que comprenden “*derechos de amplio contenido prestacional, v. g. salud, educación, vivienda, trabajo, pensiones (...)*” (Gandour, 2008).

La norma superior que contempló la seguridad social es el artículo 48 el cual agrupa tres componentes: (i) seguridad social como derecho, (ii) seguridad social como servicio público y (iii) financiación. (Cañón, 2013) Todos estos aspectos han sido explorados y desarrollados por diferentes jueces del orden constitucional, ordinario y contencioso forjando múltiples decisiones y exégesis que han obligado a las administradoras en pensión duplicar sus esfuerzos en materia de defensa. Gandour manifiesta sobre al particular que existe una deficiencia en la defensa judicial del Estado puesto que no se reúnen exigencias mínimas de calidad, consistencia y oportunidad en los procesos. Añade que ello sucede notoriamente en temas pensionales dado que no existe un órgano jerárquico con parámetros concretos consistentes y vinculantes, además de presentarse constantes errores en la defensa procesal. Concluye por lo tanto que ese tipo de fallas “*pueden contribuir a explicar en parte el alto impacto fiscal que en este sentido han tenido las sentencias de la Corte Constitucional*” (Gandour, 2008).

Si bien la Corte Constitucional ha tenido una participación muy significativa en materia de seguridad social la cual por una parte ha afectado sensiblemente la sostenibilidad del Sistema y por

otra ha permitido resguardar diversos grupos poblaciones, en materia de cuotas partes pensionales, punto central de análisis, emitió de forma “atípica” diversas órdenes al interior de cosas inconstitucional que afrontó la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones entre los años 2012 y 2016 las cuales persiguieron articular la financiación pensional con la protección de los derechos fundamentales derivados de la seguridad social. En esa oportunidad, y como detallaré más adelante, la Sala ordenó aplicar temporalmente un modelo para procurar el pago inmediato de las pensiones financiadas mediante el mecanismo de cuotas partes el cual será también objeto de estudio con el presente documento, situación novedosa en relación con los precedentes de esa alta Corporación que no habían abordado un procedimiento recíproco para la obtención de recursos pensionales. Sin embargo también consideraremos la idoneidad y efectividad de dichas decisiones adoptadas por la Corte.

Ahora bien, el gobierno colombiano, inmerso en la Constitución Fiscal del 91, introdujo a través de la ley 797 y 860 de 2003 diversos correctivos con el fin de encarrilar la amplitud del régimen de transición y con el propósito de limitar otros beneficios prestacionales; disposiciones que de contera serían declaradas inexequibles por rebasar el marco constitucional. (Hernández, 2016). Por tal motivo el Gobierno nacional expediría el Acto Legislativo 01 de 2005, a través del cual se introdujeron reglas que, entre otras, establecieron un tope en las mesadas de 25 salarios mínimos mensuales, consagrando la obligación en cabeza del Estado de preservar la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, precisándose especialmente que para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado cotizaciones. En ese orden de ideas, se prohibió que las prestaciones económicas reconocidas dentro del Sistema General de Pensiones, estén desprovistas de respaldo en cotizaciones o aportes<sup>11</sup>.

---

11 "Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo,

Este punto es de vital importancia dado que la sostenibilidad financiera adquirió una relevancia Constitucional que anteriormente no se había incorporado en el ordenamiento jurídico. La misma Corte lo destacaría en sentencias como la C-258 de 2013 y SU 230 de 2015, indicando “que la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones fue una preocupación transversal a la reforma. Ella motivó la unificación de las reglas y la eliminación de beneficios desproporcionados. El establecimiento expreso de que el Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y de que las leyes futuras deben guiarse por este criterio, además buscó prevenir la práctica de creación de beneficios pensionales desproporcionados con cargo a los aportes de las generaciones venideras. (Colombia. Corte Constitucional, 2015) (Colombia. Corte Constitucional, 2013).

Es clara entonces la relevancia que ha adquirido la sostenibilidad del sistema pensional y los mecanismos de financiación que para nuestro interés son las cuotas partes. Al respecto la Corte Constitucional mediante Sentencia SU-062/10 indicó que además de establecerse la manera en que un afiliado puede acceder a una pensión el legislador debe considerar la forma para financiarla:

Esto supone que algunas veces sea necesario adoptar políticas legislativas y/o reglamentarias para determinar específicamente las prestaciones exigibles y las condiciones para acceder a las mismas, las instituciones obligadas a brindarlas y su forma de financiación, teniendo en cuenta que se debe atender, de modo prioritario, a quienes más lo necesitan.. (Colombia. Corte Constitucional, 2010).

Los análisis fiscales y matemáticos para determinar los mejores mecanismos en cuanto la financiación de prestaciones económicas ha tenido en la última década un significativo contexto de carácter político y social con diferentes efectos tanto en la economía como en la protección en aspectos relacionados con la vejez, invalidez y muerte.

En el caso particular de las cuotas partes veremos como la Corte Constitucional y demás

---

la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”.

órganos de cierre han intervenido activamente con el fin de patrocinar el pago oportuno de las prestaciones reclamadas en materia pensional sin que los derechos fundamentales se vean soslayados por situaciones del orden financiero.

### **2.3.2 Juez Constitucional en Seguridad Social**

El recorrido histórico- participativo del juez ha sido completamente reformado. Se ha diluido totalmente el positivismo original donde la ley era un simple objeto externo a través de la cual el abogado realizaba una llana subsunción legal. La teoría de Hart donde un juez no puede actuar “*his own discretion*” ni crear nuevas reglas y donde la interpretación de un texto legal era un potencial criterio de oscuridad ya es algo mal visto. Incluso Dworkin con sus categorías de principios y la validación interpretativa en casos difíciles ha sido superado. La visión discursiva y de argumentación entregada al juez en los últimos años, la cual no podía estar influenciada por las mayorías o aspectos sociales, presenta un giro rotundo.

Esos jueces que participan políticamente, constitucionalmente y socialmente se encuentran igualmente inmersos en una justicia que les concede “mega poderes”. Como bien señalaba Kelsen: “*Hoy por hoy no hay dominio científico en el cual el jurista no se considere autorizado a penetrar*”. (Kelsen, 2009).

El juez constitucional es ahora un actor político que transita entre la hipersubjetivización del derecho. Dado que el Estado a través de la economía es un intruso en el ejercicio individual de derechos, el juez se ha convertido en un factor esencial para la sobrevivencia de la Seguridad Social. Ferrajoli (2011) señalaba que dentro de la Constitución se deben amparar los derechos fundamentales sociales pero, hoy en día estos últimos han tomado una supervaloración individual que promueven diferentes caos en el ordenamiento jurídico.

Las decisiones hercúleas de este juez, como lo hemos venido anticipando, se hicieron

bastante notorias en materia de cuotas partes pensionales al interior del estado de cosas inconstitucional que atravesó Colpensiones. Así pues la Corte Constitucional mediante diversos autos suspendió transitoriamente la Circular conjunta 069 de 2008 que contempla el procedimiento para el cobro de cuotas partes pensionales por considerarla inconstitucional. A través de esa medida la Corte involucró el aspecto financiero lo cual lo convierte en una referencia novedosa. Este aspecto lo exploraremos en el siguiente capítulo.

La intervención de la Corte Constitucional, así como la del Consejo de Estado y Corte Suprema en la materia, se ha producido a través de decisiones emitidas en diversos procesos de tutela donde uniformemente han coincidido que debe independizarse la financiación del reconocimiento inaplazable de la pensión. Sin embargo estas providencias han sido insuficientes y la tensión subsiste puesto que hoy en día el trámite de consulta previo es una práctica ineludible para el pago de las diferentes prestaciones.

No obstante y como lo veremos más adelante las mismas Corporaciones, en tratándose del procedimiento contable que debe obligatoriamente surtir para que los empleadores concurren y paguen su cuotaparte, exigen ciertas ritualidades inescindibles; entre ellas el trámite de consulta que origina la problemática. El no cumplimiento de esos requisitos formales podría conllevar a que los cuotapartistas objeten el pago a su cargo toda vez que no se formaría el título ejecutivo en debida forma. Así pues para el mecanismo de cuotas partes, los jueces constitucionales han adoptado decisiones en dos sentidos: (i) sin ceder la balanza a favor de los asuntos económicos, es decir priorizando el reconocimiento inmediato de la pensión y, por otra parte y, (ii) de cierta manera discordante; exigiendo a la administradora que reconoce la pensión, el cumplimiento de diversas actividades y refrendaciones, entre ellas el procedimiento previo de consulta, con el fin de componer el título ejecutivo idóneo que permita cobrar a los cuotapartistas en las proporciones

correspondientes, las sumas que financiarán la pensión.

Se advierte por lo tanto una pauta jurisprudencial inicialmente incompatible: debe reconocerse e incluirse en nómina la pensión que cumple requisitos de ley sin condicionarla al trámite de consulta previa; pero por otro lado abstenerse de efectuar dicho procedimiento no permitiría conformar el título ejecutivo que serviría de fundamento para recobrar a los empleadores-cuotapartistas (no existiría una obligación clara expresa y exigible). Esta situación, entre otros aspectos del sistema de seguridad social que no hacen parte del objeto del trabajo, ha obligado que las administradoras de pensiones, bajo principios de defensa de dineros públicos, “se vean sobrecargadas de acciones de tutela y procesos judiciales” que incrementan la litigiosidad. (Organización Interamericana de la Seguridad Social , 2015)

Las medidas en cuotas partes pensionales no han sido consistentes ni determinantes lo cual provoca la necesidad de proponer un modelo o estrategia que reúna una filosofía donde derechos fundamentales y financiación encuentren un punto de intersección.

### Capítulo III. El Mecanismo de Financiación de Pensiones Denominado Cuota Parte Pensional.

#### 3.1 Antecedentes específicos

Como ha quedado señalado la cuota parte pensional es un mecanismo de financiación que permite el recobro por parte de las Cajas, Fondos de Previsión Social o la entidad reconocedora de una prestación pensional, con cargo a las entidades en las cuales el trabajador cotizó o prestó sus servicios. Su regulación inicia a través del Decreto 2921 de 1948 el cual reglamentó el artículo 21 de la Ley 72 de 1947 y otros aspectos sobre las Cajas de Previsión Social señalando en su artículo 2º que “La Caja de Previsión Social que reciba una solicitud de pago de una pensión de jubilación (...) les remitirá copia del *proyecto de resolución que elabore*, y de los documentos que sean necesarios para que cada una de tales entidades pueda establecer si son correctos, si está obligada a la cuota que se le asigna y si se ajusta a las disposiciones legales que la rigen”

Seguidamente el artículo 3o. de la misma regulación exige que dentro de los quince días hábiles siguientes la entidad que conozca de la solicitud de consulta deberá manifestar si la acepta u objeta, y por su parte el artículo 4º precisa que se elaborará la resolución una vez devuelto el proyecto inicial con las observaciones y aclaraciones de lugar<sup>12</sup>.

Posteriormente los Decretos 3135 de 1968 y específicamente los artículos 72 y 75 del Decreto Reglamentario 1848 de 1969<sup>13</sup>, los cuales se refirieron nuevamente al tema de cuotas

---

12 Decreto 2921 de 1948. Artículo 3. Dentro de los quince días hábiles siguientes la Caja o la entidad en cuyo conocimiento es puesta la solicitud deberá manifestar si la acepta o si la objeta con fundamento legal. En caso de que guardare silencio, la Caja a que inicialmente recibió la solicitud de reconocimiento de la pensión le exigirá la devolución de los documentos originales que le hubiere emitido si es el caso, y dictará la providencia que decida sobre la solicitud del empleado. Artículo 4. Conocido el concepto de las demás entidades y devuelto por éstas el proyecto de resolución, ésta será elaborada de acuerdo con lo que ellas hubieren manifestado. Si ocurriere el caso de que guardaren silencio, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior,

<sup>13</sup> Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de Derecho Público, Establecimientos Públicos, empresas oficiales y sociedades de economía mixta, se acumularán para el cómputo del tiempo requerido para la pensión de jubilación. En este caso, el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido en cada una de aquellas entidades, establecimientos, empresas o sociedades de economía mixta.” (...)

partes, serían modificados y adicionados por la Ley 33 de 1985 estableciendo el procedimiento para el cobro de cuotas partes pensionales en los siguientes términos:

Artículo 2: La Caja de Previsión obligada al pago de pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ellas, o contra las respectivas Cajas de Previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellos. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince (15) días para objetarlo, vencido el cual se entenderá aceptado por ellos.

Para los efectos previstos en este artículo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará anualmente las compensaciones a que haya lugar, con cargo a los giros que les correspondan a los organismos o Cajas, por concepto de aportes del Presupuesto Nacional; cuando se trate de entidades del orden departamental, intendencial, comisarial, municipal o del Distrito Especial de Bogotá, la compensación anual se efectuará con cargo a las correspondientes transferencias de impuestos nacionales. (Congreso de la República de Colombia, 1985).

La ley 71 de 1988 igualmente señalaría en su artículo 7º que el Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de las prestaciones establecidas en dicha ley y determinaría las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas. Dicha reglamentación ocurriría primeramente mediante el decreto 1160 de 1989 que dispuso al respecto:

Todas las entidades de previsión a las que un trabajador efectuó aportes que fueron utilizados para la liquidación de su pensión de jubilación por aportes, tienen la obligación de contribuirle a la

---

3. En los casos de acumulación de tiempo de servicios a que se refiere el Artículo 72, de este Decreto, la entidad o empresa a cuyo cargo esté el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, tiene derecho a repetir contra las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, a prorrata del tiempo de servicios en cada una de aquéllas. En este caso, se procederá con sujeción al procedimiento señalado al efecto en el Decreto 2921 de 1948 y, si transcurrido el término de quince (15) días del traslado a que se refiere el Artículo 3o del citado Decreto la entidad obligada a la cuota pensional no ha contestado, o lo ha hecho oponiéndose sin fundamento legal, se entenderá que acepta el proyecto y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión. El expresado término comenzará a correr desde la fecha en que la entidad correspondiente reciba el proyecto de reconocimiento de la pensión.

entidad de previsión pagadora de la pensión con la cuota parte correspondiente.

Para el efecto de las cuotas partes a cargo de las demás entidades de previsión, la entidad pagadora **notificará el proyecto de liquidación para reconocimiento de la pensión** a los organismos deudores quienes dispondrán del **término de 15 días hábiles para objetarlo, vencido el cual, se entenderá aceptado por ellos y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión.**

Así mismo el mecanismo de cuotas partes aparece en el Decreto 2709 de 1994<sup>14</sup> el cual reglamenta por segunda vez el artículo 7 de la Ley 71 de 1988. Posteriormente, el Decreto 13 de 2001 reguló de nuevo la figura así

Artículo 1: Tiene derecho a bono pensional:

(...)

En los casos en que de acuerdo con la ley no corresponda emitir bonos pensionales, la entidad que haya reconocido o que reconozca la pensión, tendrá derecho a obtener el pago de la cuota parte correspondiente a los tiempos de servicio prestados o cotizados a otras entidades que se hayan tomado en cuenta para el reconocimiento de la pensión, de conformidad con las normas aplicables y con sujeción a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 490 de 1998. (Presidencia de la República, 2001)

Por otra parte, como ya quedó indicado, el trámite de cobro de la cuota parte pensional se encuentra regulado en la circular conjunta No. 069 de 2008 proferida por el Ministerio de Hacienda Crédito Público y Ministerio de la Protección Social Hoy Ministerio de Trabajo, donde se establece, como requisito para la cuenta de cobro que presenta el fondo pagador de la pensión, *la consulta de*

---

14 Decreto 2709 de 1994. Artículo 11. Cuotas partes. Todas las entidades de previsión social a las que un empleado haya efectuado aportes para obtener esta pensión, tienen la obligación de contribuirle a la entidad de previsión pagadora de la pensión con la cuota parte correspondiente. Para el efecto de las cuotas partes a cargo de las demás entidades de previsión, la entidad pagadora notificará el **proyecto de liquidación de la pensión** a los organismos concurrentes en el pago de la pensión, quienes dispondrán del término de quince (15) días hábiles para aceptarla u objetarla, vencido el cual, si no se ha recibido respuesta, se entenderá aceptada y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión... (El subrayado es propio).

*la cuota parte pensional a las entidades que deben concurrir con la prestación y se incluye al tenor de las normas arriba citadas: “Con fundamento en las anteriores disposiciones, la entidad llamada a reconocer y pagar la prestación debe cumplir con el procedimiento establecido para tal fin, esto es, remitir a la(s) entidad(es) concurrente(s) en el pago de la prestación el “Proyecto de Resolución” mediante el cual se concede la pensión solicitada, a efectos de que en el término de 15 días manifieste(n) si acepta(n) u objeta(n) la cuota parte asignada”.*

La lectura de las anteriores leyes, junto con sus reglamentaciones, permite concluir que efectivamente se ha previsto un proyecto de liquidación primario de la pensión que históricamente las administradoras han denominado “proyecto de resolución” puesto que es a través de un acto administrativo donde se incorpora la liquidación de las prestaciones económicas que solicita un afiliado (vejez, invalidez o sobrevivientes) y la distribución de las cuotas partes pensionales.

Así mismo los decretos que han regulado la ley 71 y ley 33 respectivamente han considerado con mayor nitidez que existe un trámite previo de liquidación que una vez agotado da paso a la resolución definitiva que reconoce la pensión.

Este procedimiento se explica a continuación, teniendo en cuenta las fases que se surten ante la administradora de pensiones.

### **3.2 Trámite de la Cuota Parte Pensional**

Para efectos de comprender la incidencia del procedimiento de consulta en los casos que la prestación económica es financiada a través del mecanismo de cuota parte, describiremos el trámite pensional desde la radicación de la petición ante la entidad por parte del afiliado hasta la expedición del acto administrativo que resuelve en forma definitiva la solicitud pensional. Para ello incluiremos los plazos que reúne cada uno de los procedimientos y fases al interior del estudio prestacional.

### 3.2.1 Radicación solicitud pensional

El interesado presenta ante la Administradora la solicitud de pensión de vejez, invalidez o sobrevivientes. Para decidir el reconocimiento o negatoria de la prestación reclamada Colpensiones cuenta con los siguientes plazos:

- *Pensión de vejez*

Tratándose del reconocimiento de una pensión de vejez, señala el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, (modificado mediante el artículo 9° de la Ley 797 de 2003) que “los fondos encargados *reconocerán* la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte.” (Congreso de Colombia, 1993).

Esta norma en particular, además de establecer los plazos para el reconocimiento de una prestación económica de vejez, prevé una diferenciación entre el derecho a la seguridad social y su financiamiento; independiza el mecanismo de financiación prestacional (bono o cuota parte) del reconocimiento pensional.

Es decir que la administradora de pensiones no puede condicionar el trámite y decisión pensional al agotamiento de un procedimiento asociado con la obtención y pago de un bono pensional o cuota parte

- *Pensión de sobrevivientes*

Cuando la solicitud se trata de una pensión de sobrevivientes, el artículo 1° de la Ley 717 de 2001 señala que “el *reconocimiento* al derecho a la pensión de sobrevivientes por parte de la entidad de previsión social correspondiente, deberá efectuarse a más tardar dos (2) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su

derecho” (Congreso de Colombia, 2001).

- *Pensión de invalidez*

La Corte Constitucional en la Sentencia de Unificación 975 del 2003, dispuso que por aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994, es obligación de todas las entidades a cuyo cargo se encuentra el reconocimiento y pago de las pensiones, resolver de fondo las respectivas solicitudes de pensión en un término máximo de cuatro (4) meses, contado desde el momento en que se radique la respectiva petición. (Colombia. Corte Constitucional, 2003).

- *Plazo para el pago efectivo de las mesadas pensionales*

De conformidad con lo previsto en el artículo 4° de la Ley 700 de 2001 “los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis (6) meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes. (Congreso de Colombia, 2001)

Lo anterior conlleva que las entidades administradoras del sistema general de pensiones tienen un término máximo de seis meses desde el momento en que se efectuó la solicitud en materia pensional, para adelantar los trámites necesarios para el desembolso efectivo de las mesadas pensionales.

### **3.2.2 Comprobaciones iniciales a cargo de la Administradora que debe reconocer la pensión - Tiempos laborados por el trabajador**

El Decreto 1748 de 1995, modificado por el artículo 20 del Decreto 1513 de 1998 dispuso, a través del artículo 48, que las entidades empleadoras debían establecer un procedimiento doméstico de emisión de certificaciones laborales que garantizara su validez al momento de decidir prestaciones económicas. (Presidencia de la República, 1998).

Adicionalmente el Decreto 13 de 2001, en su artículo 2° señaló que las administradoras

cuentan con la potestad para<sup>15</sup> solicitar al representante legal de la entidad empleadora el nombre y documento de identidad de los funcionarios encargados de expedir las certificaciones laborales. (Presidencia de la República, 2001)

En este mismo sentido y con el fin de unificar los criterios relativos a la expedición de certificados laborales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de la Protección Social, expidieron la Circular Conjunta No. 13 de 18 de abril de 2007, a través de la cual se adoptaron tres (3) formatos de certificación de información laboral y de salario, exigiéndose su forzosa utilización obligatoriamente por parte de las entidades públicas que deban certificar tiempo y/o salario en materia de pensiones. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Protección Social, 2007). Finalmente el plazo para verificar los formatos de información de certificación laboral allegados a la solicitud pensional es de treinta (30) días hábiles conforme lo preceptúa el artículo 22 del Decreto 1513 de 1998<sup>16</sup>. (Presidencia de la República, 1998).

### **3.2.3 Elaboración del “proyecto de resolución”**

Una vez incluidos los tiempos certificados por los empleadores; en orden a los formularios aprobados por el Ministerio de Hacienda, y verificado el cumplimiento de requisitos legales para

---

15 Artículo 2º-Verificación de certificaciones. “Para efectos de la verificación a que se refiere el artículo 48 del Decreto 1748 de 1995, modificado por el artículo 20 Decreto 1513 de 1998, las entidades administradoras deberán constatar que las certificaciones cumplan los requisitos formales indicados por dicha disposición, y que su contenido sea congruente con la información que posee la administradora. Para este efecto las administradoras podrán solicitar además de lo”.

16 "Cuando la administradora reciba una solicitud de trámite de bono procederá así:

Establecerá dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes la historia laboral del afiliado con base en los archivos que posea y la información que le haya sido suministrada por el afiliado. Dentro del mismo plazo, solicitará a quienes hayan sido empleadores del afiliado, o a las cajas, fondos o entidades de previsión social a las que hubiere cotizado, que confirmen, modifiquen o nieguen toda la información laboral que pueda incidir en el valor del bono. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 48 en relación con la OBP.

El empleador, caja, fondo o entidad que deba dar certificación, requerido por una administradora para que confirme información laboral que se le envíe, deberá responder en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba el requerimiento, los cuales podrán ser prorrogados por el mismo término por la administradora cuando haya una solicitud debidamente justificada. Si la requerida es una entidad pública, se aplicará lo dispuesto en el artículo 6º. del Código Contencioso Administrativo. Si se trata de servidores públicos, el incumplimiento de este plazo será sancionado disciplinariamente del acuerdo con la Ley 200 de 1995.

acceder a la pensión, se elabora un proyecto de acto administrativo de reconocimiento el cual es remitido a los contribuyentes para su aceptación u objeción.

Es decir que la administradora ha *determinado que se cumplen las exigencias legales las cuales permiten al trabajador acceder en forma inmediata a la pensión solicitada*. Sin embargo, en cumplimiento del trámite de consulta es un escollo para el pago de la prestación hasta tanto no se efectúe el trámite previo de consulta de cuota parte.

Si el mecanismo de financiación fuera distinto este procedimiento sería innecesario al igual que los subsiguientes.

- Recepción del proyecto de Resolución de reconocimiento de pensión por parte de la entidad cuotapartista

A partir del momento en que el contribuyente recibe la solicitud de consulta, junto con el respectivo proyecto de resolución, dicha entidad cuenta con el término de quince (15) días para objetar o aceptar la liquidación de la prestación económica.

- Comunicación del cuotapartista informando la aceptación u objeción de la liquidación de la prestación económica (tramite adicional para los casos en que la pensión es financiada con cuota parte).

Antes que concluyan los quince (15) días que exige la norma, debe el contribuyente remitir la aceptación u objeción de la liquidación. Transcurrido dicho término sin pronunciamiento opera el silencio administrativo.

- Elaboración del acto administrativo definitivo que reconoce la prestación económica (tramite adicional para los eventos en que la pensión es financiada con cuota parte).

Una vez verificado, para cada caso, si el contribuyente emitió pronunciamiento o en su lugar operó el silencio administrativo, debe la entidad pagadora elaborar un segundo acto administrativo

el cual reconocerá definitivamente la prestación económica.

Visto lo anterior, el trámite de consulta de cuota parte reúne, además del plazo de quince (15) días hábiles para que la entidad concurrente acepte u objete la liquidación, prácticas adicionales las cuales, si bien no fueron contempladas en la ley, son de forzosa observancia para efectos de cumplir el procedimiento preliminar de consulta que exige la norma. Dichas prácticas, sumadas con el término de 15 días hábiles y el inicial de verificación de tiempos laborados (30 días hábiles) implican un término que supera los tres (3) meses en el mejor de los casos.

En conclusión, la respuesta a las solicitudes pensionales que se financian con cuota parte implican los siguientes puntos<sup>17</sup>:

a. El tiempo promedio en que tarda el procedimiento de consulta de cuota parte sin objeción de la misma por parte del cuotapartista es de cincuenta y tres (53) días hábiles, es decir, aproximadamente tres (3) meses. En el evento en que los cuotapartistas objeten, por una sola vez, el proyecto de resolución la duración promedio de este trámite equivale a setenta y tres (73) días hábiles, es decir aproximadamente tres punto siete (3.7) meses.

b. De los cuatro (4) meses previstos en la ley 700 de 2001, así como en la ley 100 de 1993, para responder de fondo una solicitud pensional, es importante informar a la Corte que el agotamiento del trámite de consulta de cuota parte compromete el noventa y dos punto cinco por ciento (92.5%) del total del plazo legal previsto para la solución de fondo de una solicitud prestacional.

c. De otro lado para aquellas solicitudes pensionales que no se financian con cuota parte i.e. bonos pensionales o cotizaciones exclusivamente realizadas con posterioridad a Ley 100 de 1993, el 100% del término legal de cuatro meses se destina para el estudio y análisis de fondo de la

---

<sup>17</sup> Este estudio fue realizado por Colpensiones

respectiva solicitud. Es decir, se trata de trámites que dependen exclusivamente de Colpensiones y no de terceros (entidades cuotapartistas).

d. El trámite administrativo de la cuota parte implica el condicionamiento u homologación conceptual entre la concreción del derecho pensional y su financiación.

e. El trámite de cuota parte en materia de reconocimiento pensional excede el plazo legal para el estudio y resolución de prestaciones económicas, específicamente el relativo a la pensión de sobrevivientes donde se exige el reconocimiento dentro de los dos (2) meses siguientes a la radicación de la solicitud pensional<sup>18</sup>. (Congreso de Colombia, 2001)

f. Es importante considerar la viabilidad de realizar la consulta de la cuota parte de manera independiente y al reconocimiento de la prestación<sup>19</sup>.

### **3.3 Órdenes proferidas por parte de la Corte Constitucional en el estado de cosas inconstitucional que afrontó Colpensiones en relación con el tema de las Cuotas partes**

La naturaleza de las cuotas partes pensionales tuvo un especial estudio en el estado de cosas inconstitucional (ECI) que afrontó la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones entre el año 2014 y el año 2016.

Como fue conocido a través de diferentes medios y noticias el extinto Instituto de Seguros Sociales fue liquidado y reemplazado por la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones<sup>20</sup>. Sin embargo, durante el acople y articulación operativa entre ambas Entidades se

---

18 Ley 717 del 24 de diciembre de 2001. Artículo 1°. El reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes por parte de la entidad de Previsión Social correspondiente, deberá efectuarse a más tardar dos (2) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho”.

19 La Corte Constitucional. Sentencia C-177 de 1998 dispuso: “De este modo, con el objeto de que no fuera esta una restricción grave, se estableció que tanto la obligación de la anterior EAP de remitir el bono pensional o **la cuota parte a la nueva EAP**, como el deber de la nueva EAP de recibir el mismo, no son discrecionales, **sino que constituyen obligaciones para ambas entidades** (Subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>20</sup> Mediante la Ley 1151 de 2007, se creó la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones como una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al entonces Ministerio de la Protección Social, y posteriormente, a través de Decreto Ley 4121 de 2011, el Gobierno Nacional cambió la naturaleza jurídica de la Administradora a Empresa

presentó una falla estructural ocasionada por el ineficiente traslado de información y expedientes del ISS hacia Colpensiones lo cual conllevó a su vez que se presentaran múltiples retrasos y represas en la atención normal de solicitudes pensionales y requerimientos judiciales. Se habían encontrado para esa época 96 mil tutelas vencidas<sup>21</sup>.

De esta manera la Corte Constitucional intervino y verificó la existencia de un ECI el cual debía conjurarse mediante diversas medidas orientadas a evitar una infracción masiva de los derechos fundamentales de los afiliados al Régimen de Prima Media que adelantaban tramites prestacionales.

Entre las numerosas operaciones tendientes a eliminar las prácticas inconstitucionales que impedían a Colpensiones superar el estado de cosas, la Corte abordó el tema de las cuotas partes disponiendo para ello de órdenes y procedimientos que pasan explicarse a continuación de acuerdo con los Autos más relevantes expedidos por la Sala y el fundamento jurídico respectivo en cada providencia:

### 3.3.1 Auto 320 del 30 de enero de 2014

La Corte Constitucional exhortó a Colpensiones para que aplicara el artículo 9 de la Ley 797 de 2003 el cual dispone que *los fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional **o la cuota parte... (...)***.<sup>22</sup> (Congreso de República de Colombia, 2013). Agregó el máximo Tribunal Constitucional que el procedimiento establecido para el reconocimiento de pensiones financiadas con cuota parte podría conducir a un trámite opuesto a

---

Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo.

<sup>21</sup> Colpensiones un caso de éxito de la administración pública. Publicaciones Semana. 2018

<sup>22</sup> Señaló en el fundamento 146: “...con el propósito de avanzar **en la supresión de algunas prácticas inconstitucionales** que obstaculizan la efectividad de los derechos a la seguridad social adoptar las medidas necesarias para aplicar la prescripción contenida en el artículo 9 de la ley 797 de 2003 el cual dispone: “los fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional **o la cuota parte... (...)**”. (negrilla fuera de texto)

los cánones de la Carta Política<sup>23</sup>.

Esta petición de la Corte tuvo como fundamento la información entregada por Colpensiones en el sentido que existían algunos trámites prestacionales suspendidos debido a que no habían surtido el procedimiento previo de consulta.

Igualmente Colpensiones propuso a la Corte como medida alternativa para zanjar la problemática, que las pensiones financiadas mediante cuota parte siguieran la suerte de los bonos pensionales. Como se mencionó previamente las prestaciones financiadas mediante bono pensional no están sujetas a un trámite de consulta y el pago es inmediato. Es importante destacar que Colpensiones no cuestionó la Circular 069 de 2008.

### **3.3.2 Auto 130 del 13 de Mayo de 2014<sup>24</sup>**

La Corte analizó la invitación de Colpensiones en el sentido de equiparar las cuotas partes a los bonos pensionales y además examinó la legalidad de la Circular 069, ordenando inmediatamente su inaplicación teniendo en cuenta para ello los siguientes fundamentos:

i. Fundamento 22

Expone la Corte que si bien no le corresponde fijar en forma definitiva la legalidad y carácter constitucional de la Circular 069 de 2008, dado que la competencia para adoptar una decisión al respecto corresponde al Consejo de Estado, si es imperioso e impostergable el planteamiento de una medida que resuelva el conflicto en cuanto al reconocimiento y pago de las prestaciones económicas que se financian mediante cuota parte.

---

23 A la decisión contenida en el auto 320 del 10 de diciembre de 2013 de la Honorable Corte Constitucional, antecede la información brindada por la administradora quien su en el quinto informe periódico IP5 evidenció los problemas relacionados con la inclusión en nómina y pago de prestaciones, advirtiendo que con corte a 30 de noviembre de 2013, la entidad se había abstenido de ingresar en nómina 1.545 prestaciones de las cuales 603 correspondían a prestaciones que se encontraban en consulta de cuota parte pensional a las entidades concurrentes en la financiación de la pensión

24 Corte Constitucional. Auto 130 del 13 de mayo de 2014. Expediente T-3287521 (AC) el cual resuelve solicitud de prórroga de la suspensión de sanciones por desacato a tutelas dispuesta en el Auto 320 de 2013 y se hace seguimiento al cumplimiento de las órdenes dictadas frente a Colpensiones. Magistrado sustanciador: Luis Ernesto Vargas Silva

De tal manera consideró la Sala que procede la suspensión de la aludida Circular 069 para en su reemplazo aplicar el trámite previsto en los eventos que una prestación es financiada mediante el mecanismo de bono pensional<sup>25</sup>.

ii. Fundamento 23.

La Corte Constitucional concluye que la Circular 069 de 2008 contraviene los artículos 48 y 53 superiores la cual se constituye en una barrera que dificulta sin necesidad el efectivo pago de las pensiones.<sup>26</sup> Añade la Sala que la circular 069 se enfrenta con la jurisprudencia que uniformemente ha diferenciado el derecho pensional de su forma de financiación<sup>27</sup>

iii. Fundamento 24

La Corte establece que la práctica de cobro de cuotas partes se opone a lo consagrado en el artículo 9 de la ley 797 de 2003: “(...) Adicionalmente, la Circular 069 de 2008 impone un trámite de consulta de proyecto de resolución que contradeciría lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 797 de 2003 (...)” (Colombia. Corte Constitucional, 2014).

Señala además la Sala que los decretos y leyes que sirvieron de cimiento para la construcción

---

25 Corte Constitucional. Auto 130 del 13 de mayo de 2014. Expediente T-3287521 (AC) (...) “A la Corte Constitucional no le corresponde enjuiciar de manera definitiva la adecuación de la Circular 069 de 2008 a la legislación y a la Constitución, pues esa es una competencia reservada a la jurisdicción contenciosa administrativa. Sin embargo, atendiendo a la urgencia de solución de esta temática para la efectiva satisfacción de las órdenes impartidas en el Auto 320 de 2013 y el cumplimiento de los plazos otorgados en dicha providencia para la respuesta de las peticiones prestacionales de los afiliados del régimen de prima media con prestación de finida, el Tribunal le ordenará a Colpensiones que a partir de la comunicación de esta providencia y hasta la notificación de la sentencia de revisión que se dictará en el proceso de la referencia, proceda a inaplicar la Circular Conjunta 069 de 2008 en las hipótesis de solución de prestaciones económicas que involucren tiempos públicos, empleando en su reemplazo el trámite previsto para los bonos pensionales(...)”. (Subrayado y negrilla fuera de texto). (Ministerio de Protección Social y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2008)

26 *Ibidem*. (...) En criterio de la Corte las pruebas practicadas en este proceso acreditan que la Circular Conjunta 069 de 2008 constituye una barrera normativa que entorpece innecesariamente la efectividad del derecho a la seguridad social (Art. 48 C.P.) y la garantía al pago oportuno de las pensiones (Art. 53 C.P.) en virtud de la complejidad y redundancia del trámite que impone (...) (subrayado y negrilla fuera de texto) (Ministerio de Protección Social y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2008)

27 *Ibidem* (...) Asimismo, la referida Circular desconoce el precedente constitucional que diferencia entre los requisitos para el goce material del derecho pensional y los mecanismos de financiación de la prestación, pues supedita el pago de la pensión a la consulta del proyecto de liquidación de la cuota parte y de resolución que reconoció el derecho. Entonces, por las razones anotadas Colpensiones deberá proceder a la inmediata inaplicación de esta Circular (...)” (Colombia. Corte Constitucional, 2014).

de la Circular Conjunta 069 no prevén el procedimiento allí instituido y por el contrario quebranta el orden constitucional. Agrega que, dadas las competencias de la Corte Constitucional, la decisión de inconstitucionalidad se encuentra en cabeza del máximo Tribunal Administrativo<sup>28</sup>

En este orden de ideas, La Corte exhorta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que en el término de un (1) mes modifique el procedimiento de cuota parte e implemente uno que efectivice los derechos fundamentales en asuntos pensionales<sup>29</sup>

iv. Fundamento 25.

Si transcurrido el mes dispuesto en el anterior fundamento 24 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no adoptaba las medidas a lugar para modificar la Circular 069, la Corte señaló que Colpensiones analizaría la viabilidad de interponer demanda, por *Nulidad Simple*, contra dicho acto administrativo. En este sentido el Ministerio de Hacienda indicó que no cambiaría la posición contenida en la Circular toda vez que la misma se constituía en un simple desarrollo de lo establecido en la ley.

### 3.3.3 Auto 259 del 9 de Septiembre de 2014<sup>30</sup>

La Corte ordena a Colpensiones que inicie la acción de nulidad ante el H. Consejo de Estado por aspectos que se extractan así:

- Reúne el Tribunal los elementos que considera inconstitucionales los cuales redundaron

---

28 *Ibidem* (...) incluso marcharía en contravía de la interpretación conforme de la Carta que recae sobre los Decretos 2921 de 1948, 1848 de 1969 y las Leyes 33 de 1985 y 71 de 1988, en especial porque el artículo 2 de la Ley 33 de 1985 que la Circular toma como base para la consulta del proyecto de resolución no contempla dicho procedimiento, ni supedita el pago de la prestación a la realización de este, aspecto que sin embargo debe ser sentenciado por el juez contencioso administrativo”. (Subrayado y negrilla fuera de texto). (Colombia. Corte Constitucional, 2014).

29 (...) Atendiendo a lo expuesto el Tribunal exhortará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio del Trabajo para que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia, modifiquen las instrucciones técnicas de cobro de cuota parte pensional de modo que dicho procedimiento no obstaculice el pago efectivo de las prestaciones económicas y el cumplimiento de los tiempos legales de respuesta de las peticiones prestacionales pensionales (...) (subrayado y negrilla fuera de texto). (Colombia. Corte Constitucional, 2014).

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Auto 259 del 9 de septiembre de 2014. Expediente T-3287521 (AC). Marco de seguimiento a los Autos 110, 202 y 320 de 2013. Magistrado sustanciador: Luis Ernesto Vargas Silva

en la inaplicación de la Circular 069 de 2008, resumiendo los alegatos presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de preservar la vigencia y efectos de la aludida circular, los cuales serían desechados a la postre por la Corte por considerarlos una amenaza de los derechos fundamentales de petición y seguridad social

– Ordena a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones iniciar la acción de nulidad simple ante el Consejo de Estado. (Colombia. Corte Constitucional, 2014).

Para mejor entendimiento del examen efectuado por la Corte se relacionan los fundamentos analizados por dicha Corporación los cuales condujeron a la necesidad de declarar la nulidad de la Circular 069 a través de la jurisdicción Contencioso Administrativa. Veamos:

i. Fundamento 130 y 131

Estos fundamentos congregan las circunstancias fácticas y de ley que produjeron la decisión de la Corte en el sentido de inaplicar la Circular 069 de 2008 por dos razones fundamentales: (i) el acto administrativo censurado no se adecua a la legislación utilizada como sustento legal para su expedición – argumento de defensa utilizado por el Ministerio de Hacienda - y (ii) vulnera lo dispuesto en la ley 797 de 2003<sup>31</sup>

ii. Fundamento 132

Después de practicar la Sala las pruebas respectivas y agotado el estudio de rigor, dispuso

---

31 130. (...) para agilizar la respuesta de las peticiones prestacionales la Corte ordenó a Colpensiones en el Auto 320 de 2013 aplicar el aparte normativo del artículo 9 de la Ley 797 de 2013 según el cual “Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte” para el reconocimiento y pago de la pensión. En el IP8 del 05 de marzo de 2014 el Presidente de Colpensiones manifestó la aplicación de la legislación frente a los procedimientos financiados mediante bono pensional, pero expuso la imposibilidad de atender la orden de la Corte en relación con la consulta de cuota parte ya que la Circular Conjunta 069 de 2008 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Protección Social contenía un trámite de consulta de cuota parte que lo impedía (...) 131. Luego de practicar pruebas en relación con las consecuencias fácticas del procedimiento de consulta de cuota parte integrado en la Circular Conjunta 069 de 2008, la Corte concluyó que esta suponía una barrera normativa que lesionaba los derechos fundamentales de petición y seguridad social pues el trámite en ella dispuesta impedía cumplir los plazos de contestación prestacional contemplados en la legislación. De igual modo, en opinión del Tribunal la referida Circular no se adecuaba a la legislación (...) (Subrayado y negrilla fuera de texto). (Colombia. Corte Constitucional, 2014).

aplicar la *Excepción de Inconstitucionalidad* en relación con el procedimiento establecido en la Circular 069 de 2008, para en su lugar emplear el que se realiza para las pensiones financiadas mediante el mecanismo del bono pensional que exige un trámite previo para el reconocimiento de las prestaciones económicas.<sup>32</sup>

iii. Fundamentos 133 y 134

Toda vez que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no procedió de conformidad con el exhorto de la Corte Constitucional en el sentido de modificar la Circular (bajo el sustento que se encuentra conforme con los decretos y normas que sirvieron de soporte), la Sala de seguimiento determinó que era necesario iniciar el trámite de nulidad para conjurar la amenaza de los derechos fundamentales a los afiliados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida<sup>33</sup>

iv. Fundamento 135

La Corte destaca la ilegalidad de los procedimientos previstos en la Circular 069 en relación con el cobro de cuotas partes y ordena a Colpensiones la iniciación de la acción judicial procedente con el objetivo de declarar su nulidad.<sup>34</sup>

---

32 Por las razones expuestas, en el Auto 130 de 2014 el Tribunal ordenó a Colpensiones aplicar la excepción de inconstitucionalidad en relación con el trámite de consulta de cuota parte pensional consagrado en la Circular 069 de 2008, y emplear en su lugar el procedimiento dispuesto para las prestaciones que se financian a través de bono pensional hasta tanto se dictara sentencia en el proceso de la referencia. En la misma decisión, la Corporación exhortó a los referidos ministerios para que dentro del mes siguiente a la comunicación del auto adecuaran las instrucciones técnicas de cobro de cuota parte pensional de manera que el procedimiento no obstaculizara la contestación de la solicitud y el pago efectivo de las prestaciones económicas. (Colombia. Corte Constitucional, 2014).

33 (...) 133. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstuvo de modificar la Circular Conjunta 069 de 2008 argumentando la conformidad de esta con los Decretos que le sirvieron de sustento.<sup>134</sup> Visto lo anterior, la Sala encuentra que con posterioridad al 31 de diciembre de 2014 la anotada Circular podría impactar nuevamente los tiempos legales de respuesta de las solicitudes pensionales financiadas con cuota parte pensional, amenazando los derechos fundamentales de petición y seguridad social, así como la garantía al pago oportuno de las pensiones, pues como quedó demostrado a esta Corte el procedimiento contemplado en la Circular Conjunta 069 de 2008 contribuye al desbordamiento de los plazos plasmados por el legislador para la respuesta a las solicitudes prestacionales. (Colombia. Corte Constitucional, 2014).

34 135. Atendiendo a lo expuesto, y tomando en cuenta que en el Auto 320 de 2013 la Sala ordenó a Colpensiones “agilizar la realización de los trámites que sean necesarios para el reconocimiento o pago de la prestación, cuya ejecución sea responsabilidad de terceros. Para el efecto deberá iniciar las actuaciones administrativas y judiciales pertinentes”, el Tribunal Constitucional ordena a Colpensiones como medida de no repetición y de protección frente a la amenaza de desconocimiento de los tiempos legales de respuesta de las peticiones referidas a prestaciones financiadas mediante cuota parte pensional, que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia

En virtud de lo anterior en el año 2014 Colpensiones radicó ante el Consejo de Estado y contra la aludida Circular 069 de 2008 acción de Nulidad, junto con solicitud de suspensión provisional, la cual desde esa fecha no ha sido objeto de pronunciamiento definitivo.

### **3.3.4 Sentencia 774 de 2015**

En diciembre de 2015 la Corte Constitucional emitió la providencia que declaró superado el estado de cosas inconstitucional y esto a su vez conllevó a la reactivación del procedimiento de consulta, el cual se encontraba suspendido en vigencia del ECI. (Colombia. Corte Constitucional, 2015).

Por ende la figura de la consulta, considerada por la Corte como inconstitucional, se encuentra actualmente en pleno vigor a la espera de una decisión por parte del Consejo de Estado la cual puede tardar un tiempo considerable y además, en caso de ser declarada como opuesta a la Carta Política, tampoco solucionaría a corto plazo la manera de recuperar los recursos que financian una pensión de vejez, invalidez o muerte.

Sin embargo, la suspensión del procedimiento de consulta durante el periodo de vigencia de estado de cosas inconstitucional demostró que el reconocimiento de prestaciones económicas puede materializarse sin necesidad de exigir previamente la confirmación de tiempos laborados<sup>35</sup>.

### **3.3.5 Nueva normatividad en cuotas partes pensionales**

El impacto que generó las medidas adoptadas por la Corte Constitucional en el ECI que afrontó Colpensiones, especialmente en lo que concierne a las cuotas partes pensionales, tuvo repercusiones a nivel nacional planteándose la posibilidad de una reforma en la materia.

De esta manera el gobierno Nacional a través del artículo 78 de la Ley 1753 de 2015, por la

---

proceda a iniciar la acción judicial procedente con miras a la declaratoria de nulidad de la Circular Conjunta 069 de 2008 (...).(Colombia. Corte Constitucional, 2014).

<sup>35</sup> Los cuotapartistas giraron a Colpensiones los recursos

cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “*Todos por un nuevo país*”, se ordenó la supresión de las cuotas partes pensionales, de la siguiente manera:

Artículo 78. Supresión de cuotas partes pensionales. Las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, cualquiera sea su naturaleza, y Colpensiones, suprimirán las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales. Esta posibilidad aplicará tanto para las cuotas causadas como a las que a futuro se causen. Para el efecto, las entidades harán el reconocimiento contable y la respectiva anotación en los estados financieros.

(...) (Negritas y subrayas fuera del texto original).

La disposición en cita fue reglamentada por el Decreto 1337 del 19 de agosto de 2016, a través de la cual, se determinaron las entidades autorizadas por la Ley para llevar a cabo la supresión de las cuotas partes pensionales que se encontraban causadas y no hubieran sido pagadas a fecha 9 de junio de 2015<sup>36</sup>, así como las que a futuro se causen, con entidades del orden nacional.<sup>37</sup>

Pese a que la anterior normatividad puede considerarse un importante avance subsiste el trámite consulta en las entidades territoriales y en este sentido persiste la vulneración en razón de la consulta de cuotas partes.

---

36 Fecha de entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015

37 En el artículo 2 se define que para los efectos del artículo 78 de la Ley 1753 de 2015, se entiende que las entidades públicas del orden nacional objeto de la supresión de cuotas partes pensionales son las siguientes: 2.1. Las entidades públicas del orden nacional, que formen parte del Presupuesto General de la Nación, cualquiera sea su naturaleza. Para este fin, se entiende que estas entidades son las incluidas en el primer nivel de cobertura del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de acuerdo con los incisos primero y segundo del artículo 3° del Decreto 111 de 1996. 2.2. La Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES. 2.3 Las entidades que a 1° abril de 1994 ostentaban la calidad de entidades públicas del orden nacional y tenían a su cargo el reconocimiento y pago de cuotas Dentro de este grupo se incluyen entidades descentralizadas del orden nacional que reúnan las características mencionadas, sin importar que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015 se encuentren liquidadas o privatizadas, y los organismos autónomos del orden nacional tales como el Banco de la República y las universidades públicas del orden nacional.

2.4. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), en relación con las obligaciones por cuotas partes pensionales que haya reconocido a partir del momento en que asumió la función reconocimiento pensional de entidades del orden nacional liquidadas o en liquidación, que sean financiadas con recursos del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP).

**Parágrafo 2°.** Este decreto aplica también para las cuotas partes de entidades del orden nacional, liquidadas o no, que estén siendo administradas por patrimonios autónomos, fiducias, fondos cuentas o quien haga sus veces.”

### **3.4 Procedimiento para la Recuperación de recursos constitutivos de cuotas partes**

Al margen del debate constitucional y del derecho a la seguridad social que puede resultar afectado por la aplicación de las exigencias que contempla el mecanismo de cuotas partes, emerge con relevancia primordial las obligaciones y ritualidades que deben agotar las entidades pagadoras de pensión con el fin de recuperar y cobrar a los cuota partistas los recursos pertinentes.

El empeño para acertar en una medida que salvaguarde los derechos fundamentales de los afiliados interesados en obtener inmediatamente su pensión debe también atender los requisitos legales que se exigen a las administradores competentes de sufragarla, una vez solicitan a los cuota partistas el giro y desembolso de las proporciones correspondientes.

Adoptar una medida en el marco único de los derechos fundamentales concluyendo con prontitud que la independencia entre derecho fundamental y financiación es suficiente para dilucidar la problemática, podría conducir a un inconveniente más peligroso puesto que desconocería los requisitos legales y formales que la entidad pagadora de la prestación debe cumplir con el propósito de cobrar las fracciones a los empleadores públicos obligados de girar los valores que cubrirán la pensión.

Así pues el Consejo de Estado con fundamento en diversas normas y procedimientos, y en algunos casos la Corte Constitucional, han fijado las condiciones que deben acreditarse para poder exigir a un empleador el pago y débito de la parte de la prestación a su cargo según el tiempo laborado por el trabajador. En términos generales debe constituirse un título ejecutivo que garantice a futuro las acciones de cobro respecto de las entidades que se abstengan de pagar su cuota partes pensionales respectiva. Dicho título es de naturaleza compleja, en tanto se encuentra conformado por (i) el acto administrativo que reconoce el derecho a la pensión y (ii) el acto administrativo que liquida las cuotas partes pensionales. Igualmente el cuota partista requiere que se hubiere realizado

el trámite previo de consulta.

De esta manera la entidad empleadora exigirá al pagador de la pensión que acredite los siguientes procedimientos y documentos:

- a) Demostrar que se realizó el trámite de Consulta del proyecto resolución que reconocerá la pensión lo cual se asimila al acto administrativo que liquida las cuotas partes.
- b) Allegar copia del acto administrativo que reconoció la pensión en forma definitiva.
- c) Verificar que no exista prescripción.

El consejo de Estado, a través de procesos de nulidad y restablecimiento promovidos contra resoluciones emitidas en procesos de cobro coactivo iniciados con la finalidad de ejecutar a los empleadores encargados de desembolsar su cuota parte, ha emitido diversas providencias que reivindican el cumplimiento de requisitos mínimos orientados a la existencia de una obligación clara expresa y exigible:

Datos de la providencia	Decisión
<p>Consejo de Estado Sentencia del 16 de Diciembre de 2011<sup>38</sup> Sección Cuarta Radicado Nro. 250002328000200080017501 (18123) C.P. Hugo Bastidas Barcenás.</p>	<p>A través de esta providencia el Consejo de Estado indica que el título ejecutivo lo conforman el acto administrativo que reconoce la pensión y el acto administrativo que liquide las cuotas partes pensionales de las mesadas pagadas que no estén prescritas. Es decir que diferencia el acto administrativo definitivo de la pensión del que liquida las cuotas partes.</p> <p>Agrega la sala que a través de la resolución que reconoce la pensión nace el derecho a la pensión, y se consolidan las cuotas partes pensionales como obligaciones a cargo de las entidades responsables, porque <i>“es en el procedimiento previsto para la expedición de esa resolución en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago”</i></p> <p>A partir de lo anterior, exige el Consejo de Estado que se agote el procedimiento de consulta así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. La cuota parte se consolida una vez agotado el procedimiento previsto para la emisión del acto administrativo que recurre la pensión que no es otro que el trámite de consulta y,</li> <li>b. Con la participación de las cuotas partistas que concurren en el pago lo cual ocurre mediante la realización de la consulta.</li> </ol>

---

38 Sección Cuarta, radicado Nro. 25000-23-27-000-2008-00175-01 [18123], C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<p>Consejo de Estado – Sección Cuarta. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Mayo diecinueve (19) de dos mil dieciséis (2016). Radicado número: 170012331000-2011-00579-01 [20854]</p>	<p>Nuevamente el Consejo de Estado, para efectos de que sea procedente el recobro de las cuotas partes, exige dos tipos de actos administrativos: (i) el acto administrativo definitivo que reconoce la pensión y (ii) el que liquida las cuotas partes:  “<i>el título ejecutivo para el recobro de las cuotas partes pensionales está conformado por el acto administrativo –en firme–, que reconoce el derecho a la pensión y el que liquida esas cuotas partes pensionales.</i>”</p>
<p>Consejo de Estado ( 05001-2331000-2011-00505-01 del 23 de junio de 2016</p>	<p>Reitera el Consejo de Estado que además de la verificación relacionada con la realización efectiva de las mesadas pensionales y la inexistencia del fenómeno de la prescripción deben coexistir dos actos administrativos que conforman el título complejo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Señala la sala la importancia de la existencia de la Resolución de reconocimiento de la pensión, “<i>si se hicieron los pagos de las respectivas mesadas pensionales, la fecha en que se hicieron esos pagos y, a partir de esa fecha, contabilizar el término de prescripción de los tres años para aquellas obligaciones nacidas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006</i>”.</li> <li>b. Más adelante agrega la Sala que dentro del proceso obra la Resolución 01104461 de 26 de agosto de 2010, que liquidó el crédito pero no existe la del reconocimiento pensional, señalando que “<i>no puede ser tomada como título para iniciar la ejecución, pues no es en esta resolución en donde se consolida la obligación correlativa de las entidades concurrentes, sino en las resoluciones que reconocen las respectivas pensiones, y en las resoluciones que liquidan las cuotas partes pensionales que, como lo señaló el tribunal de primera instancia, ni se identificaron ni reposan en el expediente.</i>”</li> </ol>

*Tabla 3. Título claro, expreso y exigible para recobrar a los cuotapartistas.*

En el mismo sentido la Corte Constitucional en sentencia T-753 de 2012 se pronunció sobre el particular, advirtiendo que para posibilitar el cobro de las cuotas partes pensionales deben concurrir varios presupuestos, a saber: (i) la idoneidad del título, es decir, que exista un título ejecutoriado y en firme que preste mérito ejecutivo (ii) que exista una cuenta de cobro enviada al obligado a pagar que esté acorde con **la resolución fruto del acuerdo** entre el encargado de pagar la pensión y el cuota - partista (título ejecutoriado y en firme); y (iii) que las cuotas partes causadas y no pagadas no se encuentren prescritas.

Así mismo deja por sentado la Corte en cuanto a la idoneidad del título que “*entre la entidad encargada de realizar el pago de la pensión y el cuotapartista se haya agotado un trámite previo*

*de cruce de información y de estudio de los documentos que soportan el reconocimiento de la pensión*”, esto corresponde en últimas al trámite de consulta.

Bajo las anteriores consideraciones las administradoras de pensiones no pueden abstenerse de realizar el trámite de consulta, con la única posición de garantizar los derechos fundamentales de los afiliados, puesto que la ausencia de dicho procedimiento podría conllevar a la inexistencia de un título claro expreso y exigible y por ende inejecutable ante la entidad cuota-partista.

### **3.5 Procedimiento contable de cobro de cuotas partes en la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES**

Colpensiones, con el fin de recaudar los capitales de los empleadores públicos que concurren en la pensión efectúa con rigurosidad los procedimientos anteriormente descritos así:

- Emite un proyecto de acto administrativo el cual pone en conocimiento de las entidades concurrentes encargadas de financiar la pensión (trámite de consulta). En caso de no existir respuesta dentro de los quince (15) días siguientes al recibo de la comunicación se aplicará el silencio positivo.

- Surtida la etapa anterior Colpensiones emite el acto administrativo de reconocimiento y lo notifica al pensionado.

- En esta fase se incluye en nómina al afiliado y se paga la prestación dentro del mes siguiente.

- Posteriormente la Administradora inicia el procedimiento de cobro ante los empleadores que les asiste el desembolso de los capitales necesarios para financiar la prestación.

En este sentido el artículo 3.1.2.4 de la Resolución 163 de 2015 *“Por el cual se modifica el Manual de Cobro Administrativo de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES”* determina el contenido del título ejecutivo de las contribuciones pensionales

basado en los siguientes documentos:

- Acto administrativo por medio del cual se reconoce la prestación económica.
- Certificación de tiempos Laborales y Salariales que soportan el reconocimiento de la prestación económica y el cobro de la contribución pensional.
- Cuenta de cobro que especifique Nombre del deudor e identificación, tipo de financiación y valor adeudado.

En los eventos que vía de tutela un juez constitucional ordene reconocer inmediatamente una pensión, Colpensiones no realiza el trámite de consulta ante los cuota partistas y procede inmediatamente con el pago de la prestación.

## **Capítulo IV. Análisis crítico de las cuotas partes y la tensión con el derecho a la seguridad social.**

Se han recaudado datos suficientes para proceder con el análisis que conlleve a formar disyuntivas que permitan a su vez trazar una o varias alternativas dirigidas a solucionar la problemática de las cuotas partes pensionales

A partir de las observaciones efectuadas durante el estudio cualitativo se procede a realizar un análisis crítico de la información recaudada así: (i) Tensión del mecanismo de cuotas partes pensionales con el derecho a la seguridad social (ii) Revisión de las decisiones de la Corte Constitucional en el ECI que sobrellevó Colpensiones, (iii) Defensa de las cuotas partes en un sistema perfecto y (iv) ¿Son las cuotas partes inconstitucionales?

Con fundamento en las anteriores reflexiones se plantearán las posibles opciones y estrategias orientadas a remediar las dificultades que confluyen al utilizar las cuotas partes pensionales durante un trámite pensional.

### **4.1 Tensión entre el mecanismo de financiación pensional de cuotas partes y el derecho fundamental a la seguridad social**

Como ha podido observarse el procedimiento de consulta previsto en el mecanismo de cuotas partes pensionales exige tiempos adicionales a los previstos en la ley para el reconocimiento normal de una pensión de vejez invalidez o sobrevivientes. Las normas especiales que regulan el pago de cuotas partes contemplan la exigencia de cumplir el procedimiento de consulta ante el empleador, previo al reconocimiento y pago de la pensión aunque se encuentren acreditados y demostrados los requisitos legales.

De esta manera es pertinente analizar la finalidad de las cuotas partes en atención a los parámetros estudiados y sus efectos respecto a las cargas injustificadas que padecen los ciudadanos

cuando sus pensiones deben ser financiadas con dicho mecanismo.

#### 4.1.1 Finalidad fiscal del mecanismo de cuotas partes

El objetivo del procedimiento de consulta de cuota parte está destinado a un tema exclusivamente financiero dado que su fin es salvaguardar la sostenibilidad de las prestaciones reconocidas por parte de las entidades pagadoras de pensión. A través de sentencia C – 895 de 2009 se dispuso en la materia:

Las cuotas partes **constituyen el soporte financiero para la seguridad social en pensiones**, sustentado en el concepto de concurrencia, en tanto que el recobro es un derecho crediticio a favor de la entidad que ha reconocido y pagado una mesada pensional, la que a su vez puede repetir contra las demás entidades obligadas al pago a prorrata del tiempo laborado o de los aportes efectuados.”(Subrayado y negrilla fuera de texto). (Colombia. Corte Constitucional, 2009).

Mediante sentencia T – 921 de 2011 la Corte también destaca en relación con la característica financiera de las cuotas partes que esta figura se instituyó para “repartir el costo del derecho pensional” en equilibrio con el tiempo laborado por el pensionado<sup>39</sup>.

En este orden de ideas la práctica de consulta de cuotas partes pensionales tiene como fin último la determinación en la concurrencia de aportes efectuados por el trabajador, los cuales, dado su carácter parafiscal y de destinación específica deben ser girados al pagador final de la pensión<sup>40</sup>.

En este orden de ideas la práctica de consulta de cuotas partes pensionales tiene como fin

---

39 “(...) En el régimen de seguridad social del sector público anterior a la Ley 100 de 1993, se instituyó la figura de las cuotas partes pensionales como un mecanismo que le permitía a la última entidad empleadora o entidad de previsión que estuviera a cargo del reconocimiento y pago de la pensión de vejez, repartir el costo del derecho pensional con las demás entidades públicas o administradoras del sistema a las cuales había estado afiliado el servidor público en proporción al tiempo que éste laboró o realizó aportes a cada una de ellas”. (Subrayado fuera de texto). (Colombia. Corte Constitucional, 2011).

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-895/09 Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil nueve (2009): Los recursos destinados a la seguridad social, ya sea que provengan de aportes directos de los empleadores, de los trabajadores, del Estado o de cualquier otro actor del sistema, tienen necesariamente destinación específica, que no significa que los fondos de la seguridad social deban reinvertirse de manera individual en quien efectuó el aporte, puesto que la destinación específica de los recursos de que se habla debe entenderse de manera global como la necesidad de invertirlos nuevamente en el sistema, en beneficio de todos aquellos que se favorecen de él

último la determinación en la concurrencia de aportes efectuados por el trabajador, los cuales, dado su carácter parafiscal y de destinación específica deben ser girados al pagador de la pensión<sup>41</sup>.

Una vez aprobado el reconocimiento y pago de la prestación, ya no estaría en discusión el derecho pensional y debe procederse inmediatamente a su reconocimiento sin que medien trámites de carácter financiero.

#### **4.1.2 Independencia del mecanismo de financiación del reconocimiento pensional**

En providencia del 2002 al examinarse las pensiones de vejez se precisó que el reconocimiento de la pensión es independiente de la forma de financiación (bono u cuota parte). (Colombia. Corte Constitucional, 2018) Veamos:

*Sea que se trate de emisión de bono pensional o cuota parte, los Seguros Sociales **deben reconocer en forma inmediata la pensión** al accionante y proceder a su pago también de inmediato..” (Subrayas y negrillas fuera de texto).*

Así pues la Sala de revisión de la Corte Constitucional ha ordenado el pago de las prestaciones económica sin que el reconocimiento del derecho esté sujeto a la forma de financiación<sup>42</sup>: (Colombia. Corte Constitucional, 2002).

“Cualquiera que fuere el mecanismo que se adopte sobre financiación, dentro de los quince (15) días siguientes al reconocimiento de la pensión, se comenzará a pagar el monto de la mesada pensional correspondiente. (Subrayas y negrillas fuera de texto).

De forma más concisa, se ha prevenido en la materia, que con independencia de las actividades que deba adelantar la administradora para financiar la prestación económica (en este

---

41 Sentencia C-895/09 Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil nueve (2009). *Los recursos destinados a la seguridad social, ya sea que provengan de aportes directos de los empleadores, de los trabajadores, del Estado o de cualquier otro actor del sistema, tienen necesariamente destinación específica, que no significa que los fondos de la seguridad social deban reinvertirse de manera individual en quien efectuó el aporte, puesto que la destinación específica de los recursos de que se habla debe entenderse de manera global como la necesidad de invertirlos nuevamente en el sistema, en beneficio de todos aquellos que se favorecen de él*

42 Corte Constitucional. Sentencia T-847/02.

caso la consulta de la cuota parte) debe reconocerse inmediatamente la pensión reclamada<sup>43</sup>.

En este mismo sentido el Consejo de Estado ha señalado que “*El trámite para el pago de una cuota parte pensional no puede afectar el derecho de quien reúne los requisitos legales para gozar de esta prestación*”<sup>44</sup>.

El derecho a disfrutar de las prestaciones económicas que hacen parte del sistema general de pensiones no puede menguarse por los procedimientos de financiación; el análisis en cuanto al reconocimiento o negatoria de una pensión gravita en las pautas y exigencias legales según cada prestación económica.

Así pues, una vez validados los requisitos para gozar de la prestación, no es viable generar una discusión posterior que irrumpa el pago del derecho pensional y debe procederse seguidamente a su desembolso sin que medien trámites del orden financiero.

En este orden de ideas el trámite de consulta de cuota parte redundaría en un procedimiento que soslaya el reconocimiento oportuno de las pensiones donde se acredita el cumplimiento de requisitos legales; y la cual, por el contrario, produce una prórroga y carga inconstitucional que no debe soportar el ciudadano.

El trámite de consulta es una práctica preferentemente financiera que limita el derecho fundamental a la seguridad social, situación que como evaluaremos más adelante transgrede el artículo 53 de la carta Política.

Ahora bien pese al anterior precedente y reglas que los máximos jueces constitucionales han fijado al respecto la consulta continúa realizándose y las entidades encargadas de reconocer las

---

43 Corte Constitucional Sentencia T-850 de 2004. “...Por consiguiente, la orden a imponer será la de que el ISS proceda, verificados como están los requisitos de tiempo de servicios y de edad, **a reconocer la pensión, sin perjuicio de la actividad que deba cumplir en aras a obtener que las entidades responsables concurren a la financiación de la pensión en los términos de la ley...**” (Subrayas y negrillas fuera de texto)

44 Consejo de Estado. Magistrado Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006) Radicación: 1752 Número Único: 11001-03-06-000-2006-000-58-00-1752

prestaciones económicas practican este procedimiento subsiste conforme no solamente a la regulación de la Circular conjunta 064 de 2008 sino a las normas que actualmente contemplan y regulan la materia.

La jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Suprema coinciden en que el mecanismo de financiación debe ser independiente de los fines de la Seguridad Social y en este punto compartimos la orientación de dichas corporaciones puesto que el derecho de los futuros pensionados no debe

estar restringido a trámites operativos y contables.

Sin embargo las providencias de las altas cortes, al examinar concretamente la independencia entre el desembolso inmediato de la mesada pensional y su financiación, dejan de lado las actividades que obligatoriamente debe adelantar la administradora competente del pago de la prestación, con el fin de constituir en debida forma el título que permitirá recobrar la cuota parte ante los empleadores donde laboró el afiliado. De esta manera omitir o alterar el trámite previo de consulta, como previamente quedó expuesto, impide que la administradora pueda cobrar los recursos que en proporción debe asumir el empleador.

No existe por lo tanto un precedente que articule de forma sólida y efectiva la idoneidad del título que servirá para realizar el cobro de la cuota parte junto con el pago impostergable de la pensión, es decir no se observa un procedimiento donde intercedan lógicamente financiación y seguridad social.

Si bien la Corte Constitucional a través del Estado de Cosas que afrontó Colpensiones realizó una aproximación interesante y novedosa que no se había producido en sentencias anteriores las decisiones no fueron concluyentes y presentan conflictos que no solucionan la tensión *ius fundamental*. Este aspecto lo analizaremos en la siguiente sección.



Grafica 3. *Procedimiento y normas.*

Esta primera deliberación demuestra sin mayor duda la tensión que emerge entre el reconocimiento pensional que opera sin obstáculos diferentes a los propios que comprende la verificación de requisitos legales, y el procedimiento administrativo contenido en el mecanismo de cuota parte el cual produce un aplazamiento en el pago de las prestaciones económicas.

#### **4.2 Revisión de las de las decisiones de la Corte Constitucional al interior del estado de cosas inconstitucional que enfrentó Colpensiones**

Como se ha descrito la Corte constitucional mediante el auto 110 del 5 de junio de 2013 verificó la existencia de un estado de cosas inconstitucional entre la transición del ISS y Colpensiones el cual tuvo como origen la falla estructural y la infracción masiva de derechos fundamentales de los ciudadanos afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Para conjurar dicho estado de cosas la Corte Constitucional emitió órdenes orientadas a suprimir diversas practicas calificadas como inconstitucionales, entre ellas la afectación de derechos fundamentales que conllevaba la aplicación del procedimiento de cuotas partes

pensionales. De esta manera a través del auto 320 del 19 de diciembre de 2013, esa corporación ordenó a Colpensiones adoptar “las medidas necesarias para aplicar la prescripción contenida en el artículo 9 de la ley 797 de 2003 el cual dispone que: “los fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte... (...)”.<sup>45</sup>

Prima facie, el Tribunal Constitucional calificó desde el aludido auto 320 del 19 de diciembre de 2013 que el procedimiento para el reconocimiento de pensiones financiadas con cuota parte contenían una práctica de orden inconstitucional, que obstaculizaba la efectividad de los derechos a la seguridad social, razón por la cual conminó a la entidad a dar cumplimiento a las prescripciones contenidas en el artículo 9 de la Ley 797 de 2003<sup>46</sup> y a las del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, (Congreso de la República, 2011), atendiendo para tal efecto el precedente constitucional que ha estructurado la independencia entre el derecho a la seguridad social y su trámite de reconocimiento pensional frente a los tramites de financiación de las pensiones de tiempos públicos (bono pensional y cuotas partes).

En este orden de ideas encontró la H. Corte que el procedimiento de consulta exigido en los eventos que una pensión de invalidez, sobrevivientes o vejez es financiada mediante el mecanismo de cuotas partes, afectaba el pago inaplazable de las prestaciones económicas puesto que aun acreditados requisitos legales para el reconocimiento pensional, debía agotarse previamente un procedimiento de verificación contable en cuanto los tiempos laborados por el trabajador ante

---

45 A la decisión contenida en el auto 320 del 10 de diciembre de 2013 de la Honorable Corte Constitucional, antecede la información brindada por la administradora quien su en el quinto informe periódico IP5 evidenció los problemas relacionados con la inclusión en nómina y pago de prestaciones, advirtiendo que con **corte a 30 de noviembre de 2013**, la entidad se había abstenido de ingresar en nómina **1.545 prestaciones de las cuales 603 correspondían a prestaciones que se encontraban en consulta de cuota parte pensional a las entidades concurrentes en la financiación de la pensión.**

46 El inciso final del artículo 9 de la Ley 797 de 2003 prevé: “*Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte.*”

diferentes entidades públicas. (Esta situación no se presenta tratándose de pensiones financiadas mediante bono pensional en las cuales la inclusión en nómina es impostergable).

Así pues, el reconocimiento oportuno de las prestaciones económicas fue un asunto preocupante para la Honorable Corte desde el momento de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucionales, siendo especialmente abordado desde la necesidad de resguardar el cumplimiento de los términos para el reconocimiento de los derechos prestacionales de los usuarios de Colpensiones. Por ende, la Corte ordenó inaplicar transitoriamente la Circular 069 del 4 de noviembre de 2008, que contenía el procedimiento para realizar la “consulta” en los eventos que mediaba la financiación de pensiones a través del aludido mecanismo de cuotas partes<sup>47</sup>.

Ahora bien, el estudio realizado por parte de la Corte en relación con el aludido procedimiento de consulta de la cuota parte pensional con el fin de viabilizar la garantía de una respuesta oportuna a las solicitudes de reconocimiento prestacional, contiene igualmente un componente económico relevante e inescindible, relacionado con el financiamiento de las prestaciones y la sostenibilidad financiera del sistema. La cuota parte pensional es un elemento que permite la concurrencia económica en el pago de algunas prestaciones en donde se predica la existencia de tiempos públicos, aspecto que permite equilibrar la carga prestacional de la administradora.

De esta manera la Corte Constitucional emprendió un estudio que conllevó a diversas

---

47 Así se determinó en el fundamento 22 del auto 130 de 2014:

“(…) A la Corte Constitucional no le corresponde enjuiciar de manera definitiva la adecuación de la Circular 069 de 2008 a la legislación y a la Constitución, pues esa es una competencia reservada a la jurisdicción contenciosa administrativa. Sin embargo, **atendiendo a la urgencia de solución** de esta temática para la efectiva satisfacción de las órdenes impartidas en el Auto 320 de 2013 y el cumplimiento de los plazos otorgados en dicha providencia para la respuesta de las peticiones prestacionales de los afiliados del régimen de prima media con prestación definida, el Tribunal le ordenará a Colpensiones que a partir de la comunicación de esta providencia y hasta la notificación de la sentencia de revisión que se dictará en el proceso de la referencia, proceda a **inaplicar la Circular Conjunta 069 de 2008** en las hipótesis de solución de prestaciones económicas que involucren tiempos públicos, **empleando en su remplazo el trámite previsto para los bonos pensionales(…)**”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

reflexiones y órdenes que reúnen básicamente dos elementos:

a. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados a Colpensiones mediante el ejercicio de las funciones hercúleas propias de la Corte como máximo juez Constitucional. Para ello la Sala empleó la figura de la excepción de inconstitucionalidad en relación con la Circular Conjunta 069 de 2008.

b. Analizó el tema de la financiación en conjugación con la amenaza de derechos fundamentales disponiendo que debía homologarse la figura de las cuotas partes con el mecanismo de los bonos pensionales.

La Corte consideró en su sentir que en ninguna de las normas analizadas se encuentra previsto el procedimiento de consulta que exige la emisión de un proyecto administrativo y posteriormente la expedición de uno definitivo.

Sin embargo, si bien la finalidad de la Corte apremiaba una situación correcta orientada a evitar privilegiar la financiación de la pensión sobre el derecho a la pensión, la motivación no es precisa y presenta varios interrogantes:

– La Corte declara que los decretos y Leyes que menciona la Circular 069 no incluyen el procedimiento allí previsto. (Ministerio de la Protección Social, 2008). Sin embargo el contexto histórico demuestra que el tratamiento legal para el pago de pensiones donde participa una cuota parte pensional ha requerido la ejecución de un trámite precedente que en algunos casos la regulación legal ha denominado “proyecto de resolución”, “proyecto de liquidación” y en otros casos se refiere una “resolución definitiva”; este último evento supone la existencia de un acto administrativo preliminar.

Así mismo, contrario sensu a lo señalado por la Corte, cada una las normas examinadas si contienen un procedimiento antepuesto al reconocimiento definitivo de la pensión.

(i) el Decreto 2921 de 1948 señala en el artículo 1o que la Caja de Previsión Social encargada de pagar la pensión deberá remitir a las entidades concurrentes copia del proyecto de resolución con el fin de determinar que se encuentra correcta y ajustada. El Artículo 3 y 4 de dicho decreto señala adicionalmente que dicho proyecto podrá ser objetado, y una vez conocido el concepto de aprobación o inconformidad, expedirá la resolución final de acuerdo con las manifestaciones realizadas por cada uno de los cuotapartistas. De esta manera el reglamento exige un acto administrativo previo de consulta y uno posterior que se ajustará a las observaciones de los empleadores que convergen en el pago. (Presidencia de la Republica, 1948).

(ii) Posteriormente los Decretos 3135 de 1968 (Presidencia de la República, 1968) y específicamente los artículos 72 y 75 del Decreto Reglamentario 1848 de 1969<sup>48</sup> (Presidencia de la República, 1969), habilitan el procedimiento de las cuotas partes, señalando este último que debe seguirse el procedimiento establecido en el Decreto 2921 de 1948. (Presidencia de la Republica, 1948).

(iii) Posteriormente la Ley 33 de 1985 establecería nuevamente el procedimiento para el cobro de cuotas partes pensionales indicando que obraría un proyecto de liquidación que sería notificado a los organismos deudores, con un plazo de quince (15) días para objetarlo, vencido el cual se entenderá aceptado. (Congreso de la República de Colombia, 1985)

---

<sup>48</sup> Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de Derecho Público, Establecimientos Públicos, empresas oficiales y sociedades de economía mixta, se acumularán para el cómputo del tiempo requerido para la pensión de jubilación. En este caso, el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido en cada una de aquellas entidades, establecimientos, empresas o sociedades de economía mixta.” (...) 3. En los casos de acumulación de tiempo de servicios a que se refiere el Artículo 72, de este Decreto, la entidad o empresa a cuyo cargo esté el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, tiene derecho a repetir contra las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, a prorrata del tiempo de servicios en cada una de aquéllas. En este caso, se procederá con sujeción al procedimiento señalado al efecto en el Decreto 2921 de 1948 y, si transcurrido el término de quince (15) días del traslado a que se refiere el Artículo 3o del citado Decreto la entidad obligada a la cuota pensional no ha contestado, o lo ha hecho oponiéndose sin fundamento legal, se entenderá que acepta el proyecto y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión. El expresado término comenzará a correr desde la fecha en que la entidad correspondiente reciba el proyecto de reconocimiento de la pensión.

– Si bien a partir de una simple lectura de la norma no se constata con claridad la obligación de realizar el procedimiento de consulta y liquidación previa como requisito para el reconocimiento definitivo la pensión, La Ley 71 de 1988 igualmente señala en su artículo 7º que el Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de las prestaciones establecidas en dicha ley. (Congreso de la República de Colombia, 1988). Dicha reglamentación ocurriría primeramente mediante el Decreto 1160 de 1989 que adoptaría nuevamente un procedimiento doble para el pago de la pensión: “la entidad pagadora notificará el proyecto de liquidación para reconocimiento de la pensión a los organismos deudores” y agrega la norma que si transcurridos 15 días hábiles para objetarlo ello no ocurre ocurrirá el silencio administrativo positivo procediéndose a expedir una “resolución definitiva de reconocimiento de la pensión”. (Presidencia de la República, 1989).

A su vez el Decreto 2709 de 1994 (Presidencia de la República, 1994) reglaría de nuevo el artículo 7 de la Ley 71 de 1988 precisando con mayor claridad en su artículo 11 la existencia de un trámite previo y otro posterior para poder reconocer en definitiva la prestación reclamada. Así pues el decreto señala inicialmente que la entidad pagadora de la pensión “notificará el proyecto de liquidación de la pensión a los organismos concurrentes”, y en segundo término indica que vencido el plazo de 15 días para objetarla, se entenderá aceptada y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión...”. (Congreso de la República de Colombia, 1988)

El anterior decreto contempla con nitidez la exigencia de agotar previamente el trámite de verificación – consulta ante las entidades deudoras expidiendo para ello un proyecto de liquidación de la pensión que ciertamente suspende el pago definitivo de las prestaciones de vejez invalidez y muerte.

La Corte Constitucional prescindió de este decreto en su estudio y consideró que el

procedimiento había sido establecido a través de la Circular 064, argumento que a la postre sería rechazado por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo en los informes presentados dentro del estado de cosas.

Tampoco se observa dentro de los autos proferidos por la Corte una justificación puntual y precisa de donde deduzcamos que indudablemente las leyes y decretos no contienen el procedimiento de consulta advertido en la aludida circular.

La lectura de las anteriores leyes, junto con sus reglamentaciones, permite concluir que justamente existe un proyecto de liquidación o resolución primigenia de la pensión que históricamente las administradoras han tramitado bajo la figura de “proyecto de resolución” que finaliza en una definitiva. Ambas incorporan la liquidación de las prestaciones económicas que solicita un afiliado (vejez, invalidez o sobrevivientes) y la distribución de las cuotas partes pensionales.

– Igualmente no es un fundamento consistente la conclusión arribada por la Corte en el sentido de señalar que la Ley 33 de 1985 (Congreso de la República de Colombia, 1985), no incluye el procedimiento establecido en la Circular 069 de 2008. A través de este fundamento no es conducente concluir que dicha Circular deba ser censurada toda vez que el objetivo de dicha ley y en general de las leyes es reunir contenidos generales y abstractos, mientras que los decretos son actos administrativos que por lo general conservan un marco regulatorio. Así pues la Circular incorpora los decretos ya mencionados a partir de consagraciones legales.

– La Corte no constató la conformación del título idóneo para cobrar las cuotas partes y las repercusiones de no realizar el procedimiento de consulta. Si bien la finalidad de las disposiciones impartidas por la Corte son legítimas e incorporan un componente financiero que no había sido integrado con anterioridad, no consideró la Sala los efectos de adecuar el procedimiento de las

cuotas partes al de los bonos pensionales, máxime cuando, como quedó expresado, existen decretos y jurisprudencia que exigen el trámite previo de consulta.

En presencia de lo señalado, el resultado de la demanda de nulidad interpuesta por Colpensiones contra la Circular 069 puede resultar inocua por las siguientes razones, bien sea que el Consejo de Estado declare su nulidad o por el contrario acepte su correspondencia con el ordenamiento legal:

(i) Si el Consejo de Estado asiente los argumentos de la Corte y establece la nulidad de la circular 069 continuarían vigentes los decretos que establecen el procedimiento de consulta.

Es decir que aun cuando la Circular desaparezca del ordenamiento las entidades deudoras continuarán exigiendo al pagador de la pensión, para la debida conformación del título ejecutivo, la realización del trámite previo de consulta.

(ii) En el evento que el Consejo de Estado No comparta los argumentos de la Corte y declare que la Circular Conjunta 069 se encuentra acorde con el ordenamiento la dificultad permanecería.

En ambos eventos la decisión también puede tardarse bastante tiempo teniendo en cuenta que entre la interposición de la demanda de nulidad y su admisión transcurrieron aproximadamente 3 años.

#### **4.3 En defensa del mecanismo de cuotas partes**

Según lo señalado y analizado hasta el momento deducimos que el procedimiento de consulta suma términos adicionales de forma injustificada en cuanto al reconocimiento que de una prestación y se opone al precedente de la Corte Constitucional y Consejo de Estado que independiza el pago de la pensión de su propia financiación.

Detengámonos un momento y pensemos que el problema no radica en la realización de la mencionada consulta sino que operativamente existen inconvenientes que ensombrecen el objetivo legal el cual no es otro que el de determinar los cuotapartistas que concurren en la financiación de

la pensión. O podría suponerse que el problema de las cuotas partes solamente aconteció durante el estado de cosas inconstitucional y actualmente, al estar superado, no deberían presentarse obstáculos para el reconocimiento en términos legales.

Así pues admitamos que aun con el procedimiento de consulta, la decisión prestacional por vejez o invalidez se emite dentro de los 4 meses, ó 2 meses, tratándose de sobrevivientes, es decir que durante dichos plazos legales la entidad administradora agota todos los procedimientos que se requieren para financiar una pensión mediante cuota parte así: (i) elabora el proyecto de acto administrativo, (ii) cumple con la consulta contable ante las entidades encargadas de financiar la pensión, y (iii) finalmente expide la resolución definitiva reconociendo la prestación económica. Todo dentro de los plazos legales.

Sin embargo tal escenario es rígido y problemático en eventos que el beneficiario requiera una priorización inmediata en relación con la solicitud prestacional.

En este sentido La Ley 1755 de 2015 que regula el Derecho Fundamental de Petición y sustituyó un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece en su artículo 20: (Congreso de Colombia, 2015).

Artículo 20. Atención prioritaria de peticiones. Las autoridades darán atención prioritaria a las + peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo del perjuicio invocado.

Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición. Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente. (Congreso de Colombia, 2015).

Si durante el trámite administrativo advierte el fondo de pensiones que un afiliado se

encuentra en una situación que requiere anticipar la decisión de la solicitud, es decir resolverla antes de los 4 meses, o inclusive 2, el procedimiento de consulta de cuotas partes será siempre un obstáculo. Es decir que aun en tratándose de una persona en inminente riesgo de salud o su vida, que acredita el derecho a la pensión, deberá esperar que se surta el procedimiento de consulta establecido en la ley. En cambio si la financiación opera mediante la figura del bono pensional será posible anticipar el pago de la pensión sin que medien criterios de financiación.

Esta atención urgente de solicitudes también ha sido examinada por la Corte tratándose de enfermedades catastróficas, determinando por ejemplo mediante la sentencia 774 de 2015 que Colpensiones debería priorizar las solicitudes pensionales y cumplimiento de fallos judiciales cuando el usuario sobrelleve este tipo de padecimientos: (Colombia. Corte Constitucional, 2015)

Priorización de solicitudes urgentes 604. La Corte le ordenará a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta sentencia adopte de manera permanente las medidas necesarias para priorizar la atención de las solicitudes de prestaciones económicas y cumplimiento de fallos judiciales de las personas que soportan enfermedades catastróficas o similares. (Colombia. Corte Constitucional, 2015).

En este orden de ideas aun en la hipótesis de que la consulta de cuotas partes se adecuara perfectamente a los términos de ley para resolver las diferentes prestaciones económicas, la administradora de pensiones no contaría con la flexibilidad necesaria para atender solicitudes donde median personas que requieren una atención urgente y especial.

#### **4.4 ¿Son las cuotas partes inconstitucionales?**

El estudio realizado en relación con la naturaleza de las cuotas partes pensionales trae consigo la conclusión de que la “consulta” es un trámite que se opone a la Constitución Política y al derecho fundamental a la seguridad social. En ese sentido los afiliados se ven inmersos en un agravio de sus derechos fundamentales existiendo normas superiores que son transgredidas como se explora

a continuación:

- Imposición de cargas injustificadas.

La H. Corte Constitucional en prolíferas sentencias ha sido enfática al señalar que la imposición de restricciones al trabajador para acceder a una pensión de vejez, invalidez o muerte involucran la vulneración de derechos fundamentales. Ha señalado además dicha Corporación que establecer condicionamientos o gravámenes en el pago de una prestación con el fin de determinar el cómputo del tiempo de servicio (bono pensional o cuota parte) es una carga desproporcionada para los beneficiarios. (Colombia. Corte Constitucional, 2012). En sentencia T-453 del 12 de Julio de 2012 se indicó que *“La imposición de restricciones manifiestamente graves al trabajador para acceder a su pensión de vejez o jubilación implica la vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso*. (Colombia. Corte Constitucional, 2012). Agrega igualmente la Corte que “de la evidente restricción de acceso que previó el inciso 2º del par. 1º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, al imponer un condicionamiento para proceder al cómputo del tiempo de servicio no cotizado en el sector público (el traslado del bono pensional o el reconocimiento de la cuota parte), esta corporación consideró que se trataba de una carga desproporcionada para los trabajadores”. (Subrayado fuera de texto). . (Colombia. Corte Constitucional, 2012).

Así pues, el trámite de consulta de cuotas partes, el cual exige la suspensión del reconocimiento y pago pensional, infringe los propósitos de la seguridad social dado que, dentro de un procedimiento en orden a preceptos constitucionales, una vez acreditados los requisitos legales se debe despachar la decisión pensional definitiva que reconozca y pague la prestación económica inmediatamente. En un caso particular tuvo oportunidad la Corte de examinar un caso del extinto Instituto de Seguros Sociales donde no se había procedido con el reconocimiento pensional bajo el entendido que no se había expedido la cuota parte:

(...) que el ISS no podía aducir en este caso, para negarse al reconocimiento de la pensión de

jubilación del señor Alfonso Cortes, que el municipio de Barbacoas no le ha expedido o reconocido **el bono pensional o la cuota parte**. Por esta razón, esta Sala concluye **que una vez el ISS logró verificar el cumplimiento de los requisitos de la Ley 71 de 1988, debió proceder al reconocimiento de la pensión del actor**. (Subrayado y negrillas fuera de texto). (Colombia. Corte Constitucional, 2012)

En consecuencia, la exigencia que contempla el mecanismo de cuotas partes pensionales en cuanto a la obligación de realizar el trámite de consulta, existiendo convicción de que el asegurado acredita requisitos legales, contraviene los propósitos del derecho fundamental a la seguridad social, pues los trámites interadministrativos o financieros no justifican el aplazamiento para el pago de las prestaciones económicas, y por el contrario, su realización con lleva el quebrantamiento de otros derechos fundamentales inclusive el del mínimo vital.

Con el fin de determinar el alcance inconstitucional de ésta práctica es preciso remitirse al caso de solicitudes de reconocimiento de pensión de sobrevivientes, en donde el trámite de consulta supera considerablemente el término legal previsto para esta decisión el cual es de dos (2) meses.

En materia pensional la H. Corte Constitucional ha señalado lo siguiente: *“El desconocimiento injustificado de los términos en cualquiera de estas hipótesis, conlleva vulneración del derecho fundamental de petición. **Si el incumplimiento recae sobre el término de dos (2) meses, comporta además violación del derecho a la seguridad social**”* (Colombia. Corte Constitucional, 2009).

Destaca además la H. Corte, en dicha providencia, frente a la pensión de sobrevivientes que:

Su efectividad se torna apremiante cuando uno de los beneficiarios de la sustitución pensional padece una condición de invalidez o discapacidad o sufre una enfermedad para cuyo control el médico tratante le ha prescrito medicaciones y chequeos periódicos. Es evidente que en estas hipótesis la desprotección es mayor y **los recursos económicos se requieren con mayor urgencia**, para asegurar

la subsistencia digna del grupo familiar y el mantenimiento de sus condiciones de vida. (Colombia. Corte Constitucional, 2009).

Así pues, no obstante es más palmaria la infracción de derechos fundamentales cuando la prestación afectada por el trámite de consulta resulta de una pensión de sobrevivientes, no es menos importante el menoscabo que podría acaecer en cuanto una pensión de vejez o invalidez dado que en todo caso los afiliados al sistema necesitan suplir, a través de una mesada, el salario que percibían previamente. Sobre este tema, la H. Corte Constitucional señaló rotundamente a través de la sentencia C-546/92 que cualquier disposición que evite el pago oportuno de las pensiones lleva consigo un vicio de inconstitucionalidad: (Colombia. Corte Constitucional, 1992).

Incluso los decretos con fuerza de ley dictados en los estados de excepción constitucional tampoco pueden menoscabar dichos derechos, de conformidad con el artículo 241.2 de la Carta. Y uno de tales derechos, de orden constitucional -que es norma de normas, según el artículo 4º-, **es precisamente el derecho al pago oportuno de las pensiones.** En esas condiciones, es claro entonces **que la Ley que viole este derecho adolece de vicio de inconstitucionalidad.**<sup>49</sup> (Colombia. Corte Constitucional, 1992).

En suma, la consulta de una o varias cuotas partes pensionales dentro de un trámite constitucional, tal como lo ha reconocido la H. Corte, (i) impone cargas manifiestamente graves y desproporcionadas para los beneficiarios (ii) infringe los plazos legales y constitucionales para resolver solicitudes pensionales y (iii) afecta el mínimo vital de los usuarios del régimen de prima media. (Colombia. Corte Constitucional, 1992).

– Violación de normas constitucionales

El Legislador determinó que la Seguridad Social es un Servicio Público el cual conlleva como

---

<sup>49</sup> Más adelante destaca la H. Corte: “El literal c) del artículo 59 y el artículo 274 del Código Sustantivo del Trabajo, vulneran el derecho al pago oportuno de las pensiones, porque autorizan **la suspensión del pago de las pensiones...**”

consecuencia a partir de dicha naturaleza un efecto continuo y obligatorio, es decir ininterrumpible. Dicho principio de continuidad se encuentra equivalentemente contenido dentro del principio especial de eficiencia de la Seguridad Social el cual está comprendido en el artículo 48 constitucional. En sentencia T-406 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) la Sala Séptima de Revisión revisó el principio de continuidad del servicio público y señaló que no puede tolerar paralizaciones. (Colombia. Corte Constitucional, 1993). (subrayado fuera de texto)

Si bien el propósito del mecanismo de consulta propende por la sostenibilidad financiera del sistema, la medida *No* es adecuada, necesaria ni proporcional en relación con la finalidad del servicio público de la Seguridad Social. Mediante la Sentencia C-800/03 la H. Corte Constitucional indicó que *“Uno de los principios característicos del servicio público es el de la eficiencia. Dentro de la eficiencia está la continuidad en el servicio, porque debe prestarse sin interrupción”*. (Colombia. Corte Constitucional, 2003). (subrayado y negrilla fuera de texto)

De la misma manera, en cuanto que no es posible interrumpir el servicio público a la seguridad social tampoco es dable impedir su disfrute *exigiendo el acceso continuo, permanente y obligatorio de toda la colectividad a su prestación*. (Colombia. Corte Constitucional, 2004).

Bajo este espectro legal no es factible entorpecer o imposibilitar el acceso al servicio de la Seguridad Social si con ello se pone en riesgo infundadamente garantías legales y constitucionales.

Es entonces la Seguridad Social además de un servicio público, una prestación que reviste un contenido del orden constitucional, situación que permite a los sujetos potenciales de recibir dicho servicio reclamar su continuidad a través de diversos mecanismos como la acción de tutela. La Seguridad Social, al sobrellevar una connotación constitucional, reúne un carácter *Especialísimo* diferente a la prestación de servicios públicos corrientes. En este sentido la Corte Constitucional mediante Sentencia C-623/04 señaló que *“Los artículos 48, 53 y 365 de la*

*Constitución Política, reconocen a la seguridad social como un servicio público y, a su vez, como un derecho constitucional.*” (Colombia. Corte Constitucional, 2004). (Subrayado y negrilla fuera de texto). (Colombia. Congreso de la República, 2004).

Así pues en cuanto a la órbita superior de la seguridad social la Corte Constitucional ha emitido múltiples sentencias donde el concepto de oportunidad está profundamente ligado con la dignidad humana. En lo concerniente a la pensión de vejez mediante Sentencia T-944 de 2006 la H. Corte señaló:

Sostiene la jurisprudencia constitucional que la vejez “**es una limitante progresiva de la actividad humana**”, atribuible a la edad y a las condiciones de salud. Anciano, ha dicho esta Corte, es todo aquel que “sobrepase el índice de promedio de vida de los colombianos”. (Colombia. Corte Constitucional, 2006).

En el mismo orden de ideas la Corte ha sostenido que el paso del tiempo, inclusive calculado en días, es una merma en las expectativas de vida de las personas que cuentan con una edad alta y requieren disfrutar de una pensión de vejez:

(...) no se puede ubicar en la misma situación a quien adquiere su pensión de vejez por llegar a los sesenta años con quien habiéndola adquirido ya entra en la respetabilísima etapa de la ancianidad donde cada día que pasa es un inexorable y veloz alejamiento de la vida” porque la “disminución de la capacidad física y mental va aparejada con el respeto a la dignidad del anciano. (Colombia. Corte Constitucional, 2006) (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Corolario de lo señalado, las prestaciones económicas de vejez, invalidez y sobrevivientes, además de hacer parte de un servicio público ininterrumpible del orden constitucional, se constituyen en garantías inaplazables que desarrollan la dignidad humana de los individuos. En sentencia T 167/11 se dispuso:

En otros términos, el derecho a la seguridad social resulta afectado ante la ausencia del

reconocimiento de un derecho pensional y es amparable, debido a su carácter de derecho fundamental, por cuanto su satisfacción implica el goce de las demás libertades del texto constitucional, permite la materialización del principio de la dignidad humana y la primacía de los derechos fundamentales. (Colombia. Corte Constitucional, 2011).

Al estudiarse en esta sección la inconstitucionalidad del mecanismo de cuotas partes pensionales, es claro que el procedimiento de consulta no se constituye en un método que a la luz de la Carta Política sea imperioso y de ineludible sujeción, dado que el mismo puede ser relegado sin que ello perturbe el reconocimiento de la pensión.

Para efectos de inaplicar o excluir el procedimiento de consulta durante un trámite pensional, o inclusive eliminar el propio mecanismo de cuotas partes, lo cual resguardaría los derechos fundamentales de quienes esperan el pago de su prestación sin rendición a asuntos del orden financiero, debe diseñarse una alternativa o proceder distinto que permita a la administradora de pensiones garantizar el recobro a los empleadores que deben asumir el porcentaje de la mesada.

#### **4.5 Conclusión Parcial**

A partir del examen crítico de los datos recolectados en el capítulo IV encontramos que las cuotas partes demandan un trámite que redundaría en inconstitucional pero que exceptuarlo directamente por parte de la administradora de pensiones, con el fin de preservar derechos fundamentales, podría vedarle la posibilidad de recobrar ulteriormente los recursos al empleador o empleadores encargados de asumir el pago de las mesadas en las proporciones pertinentes.

Aunque la Corte Constitucional, con un propósito afín y acoplado con la Carta Política, implementó provisionalmente durante el ECI de Colpensiones una medida que permitió suspender la Circular 069 de 2018, lo dispuesto por la Sala no es consistente con el ordenamiento jurídico toda vez que el procedimiento de consulta subyace en los decretos que han reglamentado las cuotas partes. Estos argumentos también serían expuestos por Ministerio de Trabajo y el Ministerio de

Hacienda y Crédito Público ante la Corte Constitucional.

Sin embargo es viable rescatar la posibilidad de homologar las cuotas partes en asimilación con los bonos pensionales lo cual consentiría el reconocimiento inmediato de la pensión y a su vez la consecutiva recuperación de los recursos destinados a financiar la pensión. Dicha homologación admite plantear dos alternativas que presentaremos en el título VI al proponer las posibilidades y opciones encaminadas a una solución definitiva en relación con la tensión que se comprueba entre derechos fundamentales y el mecanismo de cuotas partes.

## **Capítulo V. Opciones y Estrategias para Rectificar la Tensión entre Derechos Fundamentales y el Mecanismo de Cuotas Partes.**

Hemos efectuado un recorrido histórico y metódico abordando las connotaciones de la seguridad social según sus ópticas de derecho fundamental, servicio público y necesidad de financiación. Durante el estudio se ha contextualizado e incluido gradualmente la problemática las cuotas partes para concentrarnos a partir del capítulo IV en su observación crítica de conformidad con los datos derivados de antecedentes, jurisprudencia, leyes y la especial intervención de la Corte Constitucional al interior del ECI que enfrentó y superó Colpensiones.

De la misma manera sabemos ahora que el mecanismo incluye una figura denominada consulta que es inconstitucional y que la administradora encargada de pagar la pensión no puede privarse de ella durante el trámite prestacional puesto que hacerlo le impediría jurídicamente el cobro posterior de las cuotas partes a través de un título idóneo y ejecutable.

Igualmente se determinó que las decisiones arrojadas por la Corte Constitucional las cuales, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad, suspendieron la Circular 069 de 2008, y condujeron al inicio de una acción de nulidad, no fueron sólidas y sistemáticas de conformidad con la completitud del ordenamiento jurídico. Pese a esta circunstancia la orden de esa Corporación orientada a asimilar el trámite de los bonos pensionales al de cuotas partes nos ofrece una herramienta que admite plantear las siguientes alternativas:

- Demanda de inconstitucionalidad contra las leyes que preceptúan el mecanismo de cuotas partes. Aplicación del “derecho viviente” y juicio de proporcionalidad.

- Construcción de una norma en el plan nacional de desarrollo que reemplace las cuotas partes a los trámites del bono, excluyendo el procedimiento de consulta, lo cual permitirá realizar un cobro total con posterioridad al pago de la pensión.

### **5.1 Demanda de inconstitucionalidad contra las leyes que preceptúan el mecanismo de cuotas partes.**

Pese a que la Corte no realizó un estudio integral de las cuotas partes en cuanto a las formalidades y ritualidades que debe surtir la administradora de pensiones con el fin de exigir el desembolso de los recursos que financiarán la prestación, si entregó un instrumento que puede utilizarse estratégicamente en la búsqueda de una alternativa que congrege la seguridad social en sus elementos financiero, de servicio público y derecho fundamental.

La orden que emitiera el máximo Tribunal Constitucional mediante auto 130 de 2014 en el sentido que Colpensiones inaplicara la Circular Conjunta 069 de 2008 “empleando en su reemplazo el trámite previsto para los bonos pensionales(…)” proporciona un sustento jurídico para formular una medida concreta y categórica. Los fundamentos de la Sala, como se ha mencionado, adolecen de ciertos vacíos técnicos, pero lo ordenado finalmente responde a la necesidad de remediar en dos vías la tensión entre financiación y derechos pensionales:

- La acepción de la Corte en el sentido de sustituir las cuotas partes por el trámite de los bonos conlleva a que pueda plantearse la opción de retirar parcialmente el primero de los mecanismos y unificarlo. Este aspecto es una garantía de financiamiento para que la administradora recobre la mesada o la suma total de la pensión sin la precaución de efectuar el trámite de consulta antes de reconocer la pensión. La conformación de un título con las características actuales tampoco sería obligatorio dado que seguiría las reglas del bono pensional.

- El pago de la pensión sería inmediato, una vez acreditados requisitos legales y por tal motivo estaría protegido el derecho a la Seguridad Social.

Teniendo en cuenta que suplir el trámite de consulta con el de los bonos implica, con corta diferencia, abolir las cuotas partes puede plantearse una demanda de inconstitucionalidad para que

las leyes que crearon las aludidas cuotas partes sean interpretadas al tenor de la Constitución Política.

En tal caso los actos administrativos que han reglamentado la materia acarrearían la suerte sobreviniente de lo que decida la Corte en relación con la inconstitucionalidad de las normas. En efecto, existe el fenómeno de “inconstitucionalidad por consecuencia” que se presenta debido al decaimiento de los decretos posteriores y como consecuencia del desaparecimiento de la norma principal. En términos de la propia Corporación se materializa: “ante el retiro del ordenamiento de la norma que daba sustento jurídico al Decreto”. (Colombia. Corte Constitucional, 2011)

Es factible por ende solicitar una sentencia condicionada o interpretativa sosteniendo, entre otros argumentos, que la exegesis depositada en los decretos que han regulado las cuotas partes se contrapone con la constitución. En este sentido la sentencia C 183 de 2010 indicó en relación con una ley demandada la cual debía ser interpretada en forma diferente a lo establecido en sus decretos lo siguiente: *“Habida cuenta de que la configuración semántica de la expresión demandada **puede ser interpretada de una manera distinta a la adoptada en sus decretos reglamentarios y acorde a la Constitución**, la Corte declara la exequibilidad de la expresión bajo el entendido* (Colombia. Corte Constitucional, 2010) (subrayado y negrilla fuera de texto).

Como se ha verificado a través del presente estudio la interpretación que al respecto definieron los decretos que instituyeron las cuotas partes, específicamente lo relativo al procedimiento de consulta, no es consonante con la Constitución y los fines de la Seguridad Social. La ley 31 de 1985 y la ley 71 de 1988 admiten un alcance legítimo en cuanto la obligación de sufragar la pensión y garantizar la estabilidad financiera del sistema pero a su vez cuentan con entendimientos que son contrarios a la Carta. *“En esos eventos, la única alternativa es recurrir a una sentencia interpretativa o condicionada, y declarar exequible el texto legal, pero expulsando*

*del ordenamiento el entendimiento de ese texto que resulta contrario a la Carta*". (Colombia. Corte Constitucional, 2004).

Las disposiciones que fundaron las cuotas partes han estado sometidas a diversas regulaciones e interpretaciones que exigen culminar previamente la consulta ante los empleadores donde laboró el futuro pensionado. No realizar dicho trámite impediría a la administradora recobrar los valores destinados a capitalizar las prestaciones puesto que el título no reuniría la totalidad de elementos y procedimientos que se requieren para constituir una obligación clara, expresa y exigible. Así mismo mencionada la ley 71 consagra un trámite de liquidación cuya interpretación a través de diferentes reglamentos ha sido dilucidada como preliminar al acto administrativo que paga la pensión. En tal virtud *"corresponde a la Corte proferir una constitucionalidad condicionada o sentencia interpretativa que establezca cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuáles no son legítimos constitucionalmente"*<sup>50</sup>

### **5.1.1 Demanda de inconstitucionalidad y derecho viviente.**

La demanda de inconstitucionalidad que se propone estará dirigida contra el texto de las leyes mencionadas pero de acuerdo con el "derecho viviente" que ha desarrollado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en relación con el pago de las pensiones financiadas mediante la modalidad de cuotas partes; es decir bajo el entendido que la inclusión en nómina no puede estar supeditada al agotamiento previo de la consulta ante los cuotapartistas que concurren en la financiación de las prestaciones.

La doctrina del derecho viviente ha sido acogida por la Corte en diversos escenarios<sup>51</sup> en atención a los artículos 228, 230 y 241 superiores con el fin de armonizar los significados de las

---

50 Corte Constitucional. Sentencia C-690 de 1996, sentencias C-496 de 1994 y sentencia C-426 de 2002.

51 Corte Constitucional. Sentencias C-557 de 2001, C-955 de 2001, C-875 de 2003, C-901 de 2003 y C-459 de 2004, entre otras.

normas en la práctica jurídica y social; y para concertar la autonomía de los funcionarios judiciales en la interpretación de la ley con el propósito de precisar el sentido de las disposiciones, máxime si dicha *“interpretación jurisprudencial y doctrinaria representa una orientación dominante bien establecida”*<sup>52</sup>

No cabe duda que el “derecho vivido” por los afiliados al sistema de pensiones y que se infiere del mecanismo de cuotas partes demuestra que la figura de la consulta, la cual actualmente se efectúa previo al reconocimiento de una solicitud prestacional, es perjudicial y se constituye en una amenaza de los derechos fundamentales de los usuarios que aspiran disfrutar en el menor tiempo posible una pensión.

También ha indicado la Corte Constitucional, que el objetivo del derecho viviente en el control de constitucionalidad es *“equipar la norma jurídica con el acervo doctrinario y jurisprudencial de su hermenéutica, de modo que si éste se encuentra claramente establecido y ofrece rasgos de coherencia y unidad, deba el juez constitucional admitirlo como el sentido en que dicha preceptiva ha de ser interpretada”* (Colombia. Corte Constitucional, 2001).

Sobre el particular y con el objetivo de dilucidar si efectivamente existe una orientación jurisprudencial dominante y bien establecida podemos acudir a la Sentencia C-557 de 2001, entre otras, la cual estableció las siguientes condiciones que examinaremos puntualmente respecto de las cuotas partes:

*“(1.) la interpretación judicial debe ser consistente, así no sea idéntica y uniforme (si existen contradicciones o divergencias significativas, no puede hablarse de un sentido normativo generalmente acogido sino de controversias jurisprudenciales);*

---

52 Corte Constitucional. Sentencia C-557 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento reiterado en las sentencias C-955 de 2001 y C-901 de 2003.

En materia de cuotas partes la propia Corte Constitucional y el Consejo de Estado coinciden que el pago de la pensión es independiente de su mecanismo de financiación y por ende debe procederse inmediatamente con su pago y reconocimiento.

Con mayor extensión la Corte analizó este mecanismo en el ECI de Colpensiones concluyendo que contenía una práctica de orden inconstitucional, que obstaculizaba la efectividad de los derechos a la seguridad social. De tal manera requirió a la entidad que diera cumplimiento a los contenidos del artículo 9 de la Ley 797 de 2003<sup>53</sup> y a las del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, atendiendo el precedente constitucional que ha dispuesto la independencia entre el derecho a la seguridad social y su trámite de reconocimiento pensional frente a los tramites de financiación de pensiones.

Es decir que la interpretación que ha realizado la Corte Constitucional, acogida por el Consejo de Estado es uniforme y sólida; y al respecto no existe ninguna controversia jurisprudencial.

*(2.) en segundo lugar, la interpretación judicial debe estar consolidada: un solo fallo, salvo circunstancias especiales, resultaría insuficiente para apreciar si una interpretación determinada se ha extendido dentro de la correspondiente jurisdicción; y,*

La interpretación judicial efectuada por la Corte Constitucional y alguna del Consejo de Estado es profusa y afianzada en el sentido que el derecho a la seguridad social es autónomo en su protección en relación con el mecanismo de financiación.

No solamente existen varias sentencias en la materia sino que obra un precedente en el ECI de Colpensiones que reitera lo interpretado por la Corte y además propone una alternativa que

---

53 El inciso final del artículo 9 de la Ley 797 de 2003 prevé: “Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte.”

solucionaría en definitiva las dificultades surgidas con el mecanismo de cuotas partes.

*(3.) la interpretación judicial debe ser relevante para fijar el significado de la norma objeto de control o para determinar los alcances y efectos de la parte demandada de una norma.[15]*”

Es claro que el precedente de la Corte ha sido relevante por cuanto ha protegido derechos fundamentales de diferentes afiliados al sistema de pensiones pero adicionalmente tuvo una notoria preeminencia en el ordenamiento jurídico cuando, para asegurar el cumplimiento de la interpretación correcta en materia de cuotas partes, adoptó diferentes medidas transitorias que colateralmente favorecerían para la superación del ECI que afrontaba Colpensiones.

Aunque existe una nulidad contra la Circular 069 de 2008, la cual como quedó expuesto no ofrece una solución pertinente a la problemática, la corte implementó otras estrategias que se ajustan al derecho viviente debidamente constituido en los eventos que una pensión debe financiarse mediante el mecanismo de cuotas partes. Entre ellos la más importante es la que permite reemplazar este último mecanismo por los trámites de los bonos pensionales.

### **5.1.2 Otros elementos de la demanda de inconstitucionalidad. Juicio de Proporcionalidad**

Además de las previsiones expuestas para el estudio de una eventual demanda de inconstitucionalidad, podrían tenerse en consideración los siguientes elementos:

- Normas acusadas

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada y se subraya y resalta lo demandado:

- (i) Diario Oficial No. 36.856 de 13 de febrero de 1985. Ley 33 de 1985

“Artículo 2o. La Caja de Previsión obligada al pago de pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ellas o contra las respectivas cajas de previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellos. El proyecto de liquidación será

notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince días para objetarlo, vencido el cual se entenderá aceptado por ellos” (Congreso de la República de Colombia, 1985)

(ii) 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.<sup>54</sup>”

– Normas Constitucionales Infringidas

A continuación se mencionan las normas constitucionales infringidas al utilizarse el trámite de consulta que contempla el mecanismo de cuotas partes:

Artículo 48. Adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005 (...) La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. (Congreso de la República de Colombia, 2005).

Artículo 53. (...) El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

– Razones por las cuales se estiman violadas las normas superiores

(i) Problema Jurídico

Las normas acusadas, en privilegio de un procedimiento operativo preliminar (consulta de cuotas partes pensionales), regulado a través de diferentes decretos, permiten la suspensión del

---

54 Reglamentado por el Decreto Nacional 2709 de 1994

reconocimiento y pago de prestaciones económicas (vejez, invalidez o sobrevivientes) en las cuales se acredita el cumplimiento de requisitos legales.

Con fundamento en lo anterior se plantean los siguientes problemas jurídicos:

¿La obligación en el sentido de realizar el trámite previo de consulta de la cuota parte pensional, el cual posterga el pago inmediato de las solicitudes pensionales en las cuales la administradora encuentra cumplido el lleno de requisitos, es contrario al deber de reconocimiento oportuno de las prestaciones económicas del sistema general de pensiones, dado que sobrepone un trámite administrativo y financiero sobre el derecho fundamental a la seguridad social?

¿Es proporcional la limitación del derecho fundamental a la seguridad social mediante la práctica de la consulta de cuota parte, la cual impide el acceso eficaz a las prestaciones económicas contempladas del Régimen de Prima Media?

(ii) El derecho fundamental a la seguridad social es independiente en relación con el mecanismo de financiación de la pensión.

En este punto se incluirían los análisis ya efectuados en el escrito respecto de la autonomía con la que goza el derecho a la seguridad social.

– Juicio de proporcionalidad

Con el fin de identificar si existe una justificación para la limitación de derechos fundamentales, en razón del procedimiento de consulta, la Corte ha desarrollado la aplicación del juicio de proporcionalidad. (Colombia. Corte Constitucional, 2009) Señalando para ello la realización previa de la modulación de la intensidad constitucional.

(i) Modulación de la intensidad (Colombia. Corte Constitucional, 2004).

La Corte constitucional ha fijado criterios de modalidad de intensidad los cuales permiten el control constitucional bajo un razonamiento inversamente relacionado con el grado de libertad

otorgada al legislador”·(Colombia. Corte Constitucional, 2001).

Señala el Tribunal que en los casos donde el cuerpo legislativo cuenta con una extensa discrecionalidad para la regulación normativa, el control judicial será menos intenso con el fin que el Juez constitucional no anule la libertad en cabeza del Congreso. Por el contrario, en los eventos donde la Carta Política restringe la discrecionalidad del legislador, la mediación y estudio de la norma es superior; haciendo del control constitucional un parámetro estricto.

Para el caso sub lite el legislador se encontraba ampliamente restringido pues el artículo 48 y 53 de la constitución, contienen principios mínimos que debían ser atendidos por el legislador previo establecer una suspensión especial para el reconocimiento de pensiones que cumplen requisitos legales (Consulta cuota partes).

Así pues el estudio de la norma acusada se ajusta dentro de la modulación de intensidad “estricta” la cual será examinada conforme se detalla a continuación.

(ii) Etapas del juicio de proporcionalidad

Ha fijado la Corte Constitucional las siguientes etapas las cuales optimizan el estudio de la medida legislativa demandada:

– Verificar si el fin perseguido por la norma o medida que se analiza es legítimo desde la perspectiva constitucional

Si bien el propósito de las normas acusadas es legítimo por cuanto propende la sostenibilidad financiera del sistema, la medida NO es adecuada, necesaria ni rigurosamente proporcional como se expone en las siguientes etapas.

– En un segundo paso el juicio exige revisar si la norma o medida es adecuada para el logro del fin perseguido

Contienen las normas acusadas la exigencia del trámite previo de consulta, aun cuando la

administradora ha determinado la acreditación de requisitos legales que permiten obtener el pago de la pensión reclamada.

El fin perseguido con el trámite de la cuota parte, tal y como se explicó en los numerales precedentes, consiste en financiar la prestación económica, en proporción al tiempo laborado, prorrateando para ello el costo del derecho pensional con las demás entidades públicas a las cuales prestó servicios el trabajador.

Es decir que el trámite de consulta implica que (i) demostrado a favor del asegurado el cumplimiento de requisitos legales, y (ii) contando la administradora con un acto administrativo que concede la pensión reclamada, debe (iii) suspenderse el pago de la prestación económica.

Así pues el trámite de consulta de cuotas partes, el cual irrumpe del reconocimiento y pago pensional, contraviene los propósitos de la seguridad social dado que, dentro de un procedimiento general y en orden a los preceptos constitucionales, una vez acreditados los requisitos legales debe procederse con la expedición definitiva que reconozca y pague la prestación económica.

Los trámites interadministrativos o financieros, en este caso la consulta de las cuotas partes, no justifican el aplazamiento para el pago de las prestaciones económicas y su realización conlleva el quebrantamiento de otros derechos fundamentales como el mínimo vital.

De otra parte la consulta de la cuota parte no se constituye en un método constitucionalmente imperioso dado que el mismo puede ser omitido sin que ello perturbe el reconocimiento de la pensión. A continuación se explica dicha consideración.

– Determinar la necesidad de la norma en el ordenamiento y si existen medios menos onerosos para lograr el objetivo buscado

El procedimiento de consulta contenido en las normas acusadas es innecesario y no tiene ningún tipo de vocación legal

Para efectos de financiar las prestaciones económicas con tiempos públicos tramitadas en el régimen de prima media, la ley prevé, además de las cuotas partes, los mecanismos de: (i) título pensional y (ii) bonos pensionales tipo B.

Tratándose de bonos pensionales como fuente de financiación de prestaciones económicas, la ley no prevé un trámite previo de consulta o aprobación, sino que el pago de la pensión opera de forma inmediata. Cualquier objeción en cuanto los tiempos o forma de liquidación, se realiza de forma posterior al reconocimiento y pago de la prestación económica.

Contrario sensu ocurre para el caso de las cuotas partes pensionales, donde, siendo una forma de financiación idéntica a la de los bonos pensionales, se produce una suspensión del pago de la prestación hasta tanto se realice el trámite de consulta.

La diferencia, en su creación legal, entre la cuota parte y el bono pensional, radica en que la primera tiene origen en los trabajadores que pudiendo ser empleados públicos del orden nacional o territorial se trasladaron al ISS antes del 1º de abril de 1994. El bono pensional surge como consecuencia de aquellos trabajadores públicos del orden nacional o territorial que se trasladaron al ISS después del 1º de abril de 1994. Sin embargo el procedimiento para el cobro y pago tanto de las cuotas como de los bonos es el idéntico y tiene el mismo propósito.

Conforme al decreto 1513 de 1998 y las circulares expedidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>55</sup> los Bonos tipo B son emitidos por parte de la última entidad pública donde la persona haya laborado o cotizado antes de trasladarse al ISS. Dichos bonos se expiden a través de cupones donde existe uno principal a cargo del emisor y otros a cargo de los contribuyentes o cotapartistas del Bono<sup>56</sup>.

---

55 Ministerio de Hacienda y Crédito Público Mis.3.9.Fr.001 ABC de Bonos Pensionales del 02/09/09

56 Decreto 1748 de 1995. “Artículo 42. EMISORY CUOTAS PARTES. El bono será emitido por el último empleador o entidad pagadora de pensiones. Si hubiere varios, por aquél con quien el trabajador tuvo una vinculación más larga, y, en caso de igualdad, por el que tenga el menor código, según el Artículo 18. La cuota parte a cargo de cada

El emisor del bono determina qué entidades son cuotapartistas y comunica a los contribuyentes para que reconozcan su cuota parte y a su vez confirmen u objeten la historia laboral presentada por el emisor<sup>57</sup>.

El trámite del bono pensional tipo B cuenta entonces, del mismo modo que las cuotas partes pensionales, con un trámite de objeción o aprobación de los tiempos laborados, el cual no exige, al momento de emitirse la resolución que reconoce y paga la pensión, un procedimiento previo de verificación por parte de las entidades concurrentes.

Es decir que para los casos donde el mecanismo de financiación de la prestación consista en un bono pensional, el pago y reconocimiento de la pensión no requiere un trámite preliminar, lo cual constituye una situación de desigualdad en relación con las solicitudes pensionales donde, la financiación a través de cuotas partes, exige el trámite previo de consulta, que conlleva adicionalmente la expedición de dos actos administrativos (un proyecto objeto de consulta y otro definitivo)

De otra parte no se puede argüir que el trámite de las cuotas parte sea indispensable para la verificación de las certificaciones remitidas por los empleadores dado que dicha situación tampoco guarda consonancia, en criterios de igualdad, donde en caso de errores, inexactitud o falsedad en la información deberán adelantarse las acciones legales pertinentes contra quienes suministraron

---

*empleador o entidad pagadora de pensiones, es proporcional al correspondiente tiempo de servicios o aportes, sea o no simultáneo con otros tiempos de servicios o aportes. La Nación asumirá la emisión y absorberá las cuotas partes de todos los empleadores que aportaban a cajas o fondos sustituidos por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.”*

*57 Decreto 1513 de 1998 Artículo 27. Adicionase como artículo 65 del Decreto 1748 de 1995, la siguiente disposición: "Artículo 65. Proceso de emisión y cobro de cuotas partes. De conformidad con el artículo 120 de la Ley 100 de 1993, las entidades contribuyentes tendrán la obligación de contribuir a la entidad emisora con la cuota parte correspondiente al valor de redención del bono pensional. En consecuencia, el emisor sólo estará obligado al pago de su porción suscrita en el bono y de las cuotas que hayan sido reconocidas y pagadas por los contribuyentes, en los términos del presente artículo. Las cuotas partes de bonos pensionales se emitirán como cupones de los mismos. En tal virtud, cada entidad contribuyente será responsable ante la administradora o el tenedor del pago de la cuota parte incorporada al respectivo cupón*

dicha información. Dicho aspecto no modifica el bono pensional en firme<sup>58</sup>.

Habida cuenta de lo expresado es claro que, conforme lo dispuso la Corte Constitucional en el ECI de Colpensiones, reemplazar el trámite de los bonos pensionales respecto del que se utiliza para cobrar las cuotas partes, es un medio menos oneroso para el sistema en todos los aspectos: (i) Evita futuras acciones de tutela, (ii) posibilita que en tiempo se ingrese en nómina las pensiones e inclusive antes del plazo legal en los eventos que median situaciones de urgencia que requieran priorizar una solicitud prestacional, (iii) conlleva menos costos operativos para la administradora de pensiones quien solo deberá emitir un acto administrativo, y las liquidaciones o ajustes en relación con las entidades deudoras se realizará con posterioridad al reconocimiento y pago de las distintas prestaciones económicas.

- Las normas acusadas deben ser analizadas desde el criterio de utilidad.

Dentro del caso sub examine las disposiciones legales objeto de censura han de orientarse a la recuperación de los recursos indispensables para financiar las diferentes prestaciones económicas. Es un resultado prolijo postergar los términos para el reconocimiento de pensiones financiadas mediante cuota parte.

Siendo el trámite de la consulta un procedimiento eminentemente económico, las normas demandadas encuentran efectos jurídicos solamente en lo relativo al propósito de financiamiento. El pago de cuotas partes está dirigido a responder por la estabilidad financiera y asimilarlo a un trámite adecuado con la Carta Política, como es el de los bonos pensionales cumpliría la misma finalidad de las normas en la materia y por ende demuestra la inutilidad de utilizar un procedimiento que menoscaba el derecho de igualdad y seguridad social de los administrados.

---

<sup>58</sup> Decreto 1748 de 1995. Artículo 59. *Bonos en firme (...)* Si el emisor de un bono llegare a detectar, en cualquier época, inexactitud o falsedad en la información con base en la cual expidió un bono que ya está en firme, adelantará las acciones legales pertinentes contra quienes brindaron dicha información, pero el bono continuará en firme.

Sobre el particular la sentencia C – 154/94 indicó<sup>59</sup>:

*“Conforme al principio hermenéutico del efecto útil de las normas constitucionales, según el cual siempre **debe preferirse aquella interpretación que confiere pleno efecto a las cláusulas de la Carta**”*

El efecto útil implica en consecuencia, para garantizar la eficacia de la norma, el retiro de la misma en sus componentes o interpretaciones innecesarias, los cuales al ser aplicados en el ordenamiento jurídico no surten ningún beneficio y al contrario exponen a los beneficiarios de una pensión a detrimentos constitucionales y legales. Dentro de un grupo de personas que están en las mismas condiciones de igualdad, debe procurarse la eficacia de la norma en sus aspectos que se adhieren a la Constitución Política. Ha señalado en el mismo sentido la Corte (Colombia. Corte Constitucional, 2004) Que el llamado principio "del efecto útil de las normas" corresponde a aquel que exige considerar, *“de entre varias interpretaciones de una disposición normativa, aquella que permita consecuencias jurídicas sobre la que no las prevea, o sobre la que prevea consecuencias superfluas o innecesarias”*.

Ahora bien la financiación de las pensiones a través de las cuotas partes es una obligación en cabeza de las entidades concurrentes independientemente que se surta o no el trámite de consulta. Las entidades que concurren en la cuota parte están encargadas de desembolsar, a favor de las entidades pagadoras de pensiones, los recursos que costearán las pensiones reconocidas en el Régimen de Prima Media. Dichos deberes no son una facultad discrecional sino una obligación. (Colombia. Corte Constitucional, 1998). Una vez se procede con el pago de las mesadas pensionales, el desembolso de las cuotas partes se constituye en un derecho consolidado a favor

---

59 Sentencia C-145/94. Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO Marzo 23 de 1994: *“Conforme al principio hermenéutico del efecto útil de las normas constitucionales, según el cual siempre debe preferirse aquella interpretación que confiere pleno efecto a las cláusulas de la Carta”*

de la administradora que reconoce la prestación y no puede el pagador, quien actúa a su vez como deudor, negar su desembolso salvo las ritualidades que se explicaron anteriormente las cuales permiten constituir un título claro, expreso y exigible: (Colombia. Corte Constitucional, 2009).

“Las cuotas partes son obligaciones de contenido crediticio a favor de la entidad encargada de reconocer y pagar la pensión, que presentan, entre otras, las siguientes características: (i) se determinan en virtud de la ley, mediante un procedimiento administrativo en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago; (ii) se consolidan cuando la entidad responsable reconoce el derecho pensional; y (iii) se traducen en obligaciones de contenido crediticio una vez se realiza el pago de la mesada al ex trabajador. En otras palabras, si bien nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por esta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas”.

Igualmente ha considerado el Consejo de Estado que el no pago de la cuota parte constituiría “una carga gravosa y abusiva para la entidad que pagará la pensión, pues se le haría responsable por cotizaciones que no ha recibido, enriqueciendo a la verdaderamente obligada”<sup>60</sup>. Adicionalmente el pago de la cuota parte pensional ha recibido por parte de la Corte Constitucional un tratamiento obligatorio y de inexcusable desembolso, derivado del pago inicial de la pensión<sup>61</sup>.

Conforme a lo expresado el trámite de consulta deviene nuevamente como un procedimiento

---

60 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 20 de agosto de 1998, rad. 1108; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 22 de noviembre de 2001, rad. 1383; Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 17 de noviembre de 2005, rad. 11001-03-25-000-2001-00251-00(3578-01).

61 Corte Constitucional. Sentencia T-063 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Perez *En conclusión, como se infiere de lo expuesto, esta Corporación ha dicho que es una obligación del ISS acumular el tiempo de servicio no cotizado en alguna otra entidad pública, como ocurriría con el tiempo destinado a la prestación del servicio militar obligatorio, para efectos de acceder al reconocimiento de una pensión de vejez en los términos previstos en el Acuerdo 049 de 1990. Esta obligación se fundamenta en el principio constitucional de favorabilidad y en la aplicación del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Finalmente, en criterio de la Corte, el desconocimiento de este deber supondría una vulneración de los derechos al debido proceso y a la seguridad social, **más allá del deber que existe de trasladar la respectiva cuota parte pensional, para efectos de mantener la sostenibilidad financiera del sistema.** Subrayas y negrillas fuera de texto).*

innecesario dado que, se adelante o no el trámite de consulta, las entidades concurrentes se encuentran en la obligación de girar los recursos al fondo que reconoció la prestación económica. Actualmente el pago por parte del empleador deudor a la administradora que paga mensualmente la pensión requiere la conformación de un título complejo que involucra demostrar la realización de la consulta ante los cuotapartistas.

Homologar las cuotas partes con los trámites previstos en los bonos pensionales descartaría las dificultades que surgen alrededor de los títulos que debe construir la administradora de pensiones para recobrar y costear las pensiones. Se observa entonces que reemplazar los trámites administrativos contentivos de las cuotas partes es una alternativa proporcional en el ordenamiento para alcanzar el fin legítimo perseguido

– Validación de la norma en cuanto si es estrictamente proporcional y los beneficios que se derivan de su adopción superan las restricciones que ella conlleva sobre otros derechos y principios constitucionales – en una relación de costo – beneficio.

Exige además el criterio “estricto” que el medio contemplado en la norma acusada (consulta cuota parte) para alcanzar el objetivo propuesto (financiación de la pensión) exceda los beneficios sobre otros valores y principios constitucionales<sup>62</sup>.

Como se ha dicho, el trámite de consulta no representa ningún beneficio, ya sea de orden legal o constitucional y de esa misma manera solo contraviene los principios y valores de la Carta Política.

Adicionalmente dispone la Corte<sup>63</sup>, al evaluar la aplicación de la intensidad estricta de la

---

*62* *Ibíd.* **Juicio de Igualdad-Intensidad estricta.** Cuando el análisis de constitucionalidad de la medida se realiza aplicando un juicio de igualdad estricto, el fin de la disposición, además de ser legítimo e importante, debe ser imperioso. El medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino además necesario, es decir, no puede ser reemplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, el juicio estricto es el único que incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto. Este exige que los beneficios de adoptar la medida excedan claramente las restricciones que ella implica sobre otros principios y valores constitucionales.

*63* *Ibíd.*

norma, la exigencia en el sentido que el medio (consulta cuotas partes) sea adecuado y conducente. Según se ha demostrado, el trámite de consulta no es apropiado puesto que posterga sin justificación alguna la resolución y pago definitivo de las prestaciones económicas, siendo tampoco un mecanismo “conducente” dado que el trámite de consulta es una obligación que puede adelantarse con posterioridad al reconocimiento de la pensión mediante la figura de los bonos. De esta misma manera no se trata de un medio constitucionalmente imperioso puesto que puede ser omitido sin que ello trastorne el reconocimiento de la pensión a que haya lugar.

Existen opciones menos lesivas de los derechos fundamentales de los ciudadanos que reclaman pensiones y en relación con las consecuencias de la disposición acusada para determinar si afectan “de manera desproporcionada otros derechos y valores constitucionales” es claro que no existe una adecuación entre el objetivo que se dice perseguir y el medio utilizado en este caso para lograrlo, lo que al examinar su propósito con el derecho a la seguridad social, permite concluir que el mecanismo de consulta de cuotas partes no es idóneo ni proporcional.

– Pretensiones

Se declare la exequibilidad de los artículos acusados en el entendido que en los eventos que deba resolverse una solicitud pensional cuyo mecanismo de financiación corresponda al de cuotas partes pensionales deberá emplearse en su remplazo el trámite previsto para los bonos pensionales.

**5.2 Construcción de una norma en el plan nacional de desarrollo que elimine las cuotas partes del ordenamiento o excluya el procedimiento de consulta lo cual permitirá realizar el cobro con posterioridad al pago de la pensión.**

Conforme lo define el Departamento Nacional de Planeación, el plan nacional de Desarrollo (PND) consiste en un documento formal y legal que sirve de base para determinar los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República permitiendo a

su vez la evaluación y gestión. (Departamento Nacional de Planeación, 2016). En general es un instrumento que impulsa el progreso social y establece los fundamentos para suplir las necesidades de los ciudadanos y optimizar su calidad de vida.

Igualmente la Carta Política consagra en su artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo", la composición del plan nacional de Desarrollo así: (i) una parte general que comprende los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental, y (ii) un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional que reúne los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución así como sus fuentes de financiación<sup>64</sup>.

Finalmente el PND está contemplado en la Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

En este orden de ideas, las cuotas partes reúnen aspectos que pueden ser incorporados legalmente a través del DNP atendiendo que dicho mecanismo es meramente económico y del orden financiero pero que ha impactado, debido al procedimiento de consulta, el orden social.

Como quiera que hoy en día subsisten las cuotas partes del orden territorial es preciso señalar que el giro de los recursos que financian las pensiones bajo esta modalidad se produce entre entidades del mismo orden o entre entidades del orden Nacional y territorial con cargo al FONPET<sup>65</sup>.

Igualmente una de las diferencias entre los bonos y las cuotas partes es que el pago de los primeros sucede mediante un giro único a favor de quien desembolsa la pensión y en las segundas

---

64 Ibidem

65 Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales.

implica cruces mensuales entre entidades territoriales y la administradora de pensiones. No obstante es preciso señalar que a partir del decreto 019 de 2012 se previó la posibilidad de pagar el valor de las cuotas partes de forma anticipada mediante un valor actuarial:

Artículo 141. Concurrencia en el pago de cuotas partes pensionales. Las entidades públicas del orden nacional que, de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente, estén obligadas a concurrir en el pago de cuotas partes pensionales, calculadas éstas como lo dispone la Ley 1066 de 2006, **podrán pagar por anticipado la totalidad del valor actuarial de la deuda**. Así mismo, cuando existan obligaciones por pago de cuotas partes pensionales de entidades territoriales, éstas podrán **pagar por anticipado la totalidad del valor actuarial de la deuda**. Cuando existan obligaciones recíprocas entre entidades del orden nacional y territorial, estas últimas podrán pagar el valor de la deuda que resulte de la compensación a que haya lugar, con los recursos disponibles en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET,

Posteriormente el decreto 2191 del 7 de octubre de 2013 permitió el pago de recursos por concepto de cuotas partes entre entidades territoriales tanto por su valor exigible como por el valor actuarial; es decir (i) mensualmente de acuerdo con el porcentaje de concurrencia, o (ii) por la suma total que representa sufragar la pensión a futuro. Exige adicionalmente el artículo 1 del aludido decreto que en los casos que la deuda sea cancelada en su integridad, vía valor actuarial, la obligación deberá estar registrada en los cálculos de las entidades territoriales involucradas mediante el sistema Pasivocol<sup>66</sup>.

---

66 Decreto 2191 de 2013 compilado en el artículo 2.12.3.22.1 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015, por el artículo 1 del Decreto 117 de 2017. Artículo 1o. pago de cuotas partes pensionales entre entidades territoriales a través del fonpet. Las entidades territoriales podrán utilizar los recursos disponibles en sus cuentas individuales en el Fonpet, para la compensación y pago de cuotas partes pensionales adeudadas a otras entidades territoriales, tanto por su valor exigible como por su valor actuarial. Estas operaciones se realizarán mediante el traslado de recursos entre las cuentas del Fonpet y en ningún caso implicarán retiro de recursos del Fondo. Cuando se trate del pago del valor actuarial de las obligaciones por cuotas partes pensionales, estas deberán estar debidamente registradas en los cálculos actuariales de las entidades territoriales involucradas, dentro del programa Pasivocol del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así mismo el Sistema pasivocol es una herramienta tecnológica implementada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el ánimo de fortalecer el desarrollo y ejecución del proyecto de "Seguimiento y Actualización de los

En este mismo orden de ideas el aludido decreto 2191 permite la compensación y la priorización de recursos cuando la entidad territorial demuestre haber agotado en la vigencia fiscal los recursos girados por la Nación.

Dicho lo anterior se presenta una propuesta de norma que, atendiendo la interpretación de la Corte Constitucional arriba examinada, remplace el trámite de las cuotas partes por el de los bonos pensionales circunscribiendo los tramites financieros previstos en los diferentes decretos:

De acuerdo con lo determinado en el artículo 9 de la ley 797 de 2003, así como los artículos 48 y 53 de la Constitución Política, en los eventos que deba resolverse una solicitud pensional cuyo mecanismo de financiación corresponda al de cuotas partes pensionales deberá emplearse en su remplazo el trámite previsto para los bonos pensionales y no será aplicable el procedimiento previo de consulta ante los cuota-partistas. El mismo procedimiento se agotará, en aquellos eventos en los cuales se definió la solicitud prestacional sin que previamente se hubiese surtido el procedimiento de consulta de cuota-parte pensional.

Por lo anterior las entidades públicas del orden territorial que, de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente, estén obligadas a concurrir en el pago de cuotas partes pensionales, pagarán por anticipado la totalidad del valor actuarial de la deuda sin perjuicio de la compensación a que haya lugar entre las obligaciones recíprocas con entidades del orden nacional y territorial, registrando en todo caso los cálculos actuariales dentro del programa Pasivocol del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La anterior disposición garantiza la aplicación de la interpretación constitucional que debe mediar para el pago de prestaciones financiadas a través del mecanismo de cuotas partes y por otra parte protege de forma efectiva los recursos que los deudores deben contribuir a favor de la administradora competente de desembolsar mensualmente la pensión. Así mismo establece que los

recursos deberán estar registrados para el año fiscal siguiente lo cual avala el pago total de la obligación como ocurre con los bonos pensionales y elimina las dificultades para los trámites en los que no se hizo consulta antes de la expedición de la norma.

Igualmente en lo que atañe a la constitución del título ejecutivo para el recobro de los recursos pensionales no sería necesario conformarlo con el agotamiento del trámite de consulta.

### **5.3 Resultado de aplicar las alternativas propuestas – Nuevo Modelo de Financiación**

En caso de prosperar la demanda de inconstitucionalidad en el sentido formulado, o de aceptar el Gobierno el proyecto de norma en el plan nacional de desarrollo, el trámite de consulta de cuota parte se realizaría con posterioridad al reconocimiento y pago de las pensiones, y simultáneamente podría recuperar la administradora de pensiones el pago total de los valores actuariales; tal y como ocurre con los bonos. Este modelo comprende un procedimiento menos gravoso, costoso y oneroso tanto para el asegurado como para la administración pública.

En consecuencia el diseño del modelo implica un punto de confluencia de los siguientes elementos:

– Componente derecho fundamental:

Se garantiza el disfrute oportuno del derecho a la pensión en los eventos que el afiliado acredita el cumplimiento de requisitos legales.

El mecanismo de cuotas partes debe descartar los procedimientos desiguales en relación con aquellos que financian su pensión a través de bonos pensionales donde no media ninguna restricción financiera y su reconocimiento es inmediato.

– Componente financiero:

Coetáneamente se respalda el contenido económico de las prestaciones económicas con el fin de no afectar la estabilidad financiera del sistema.

El movimiento financiero denominado cuotas partes pensionales debe ajustarse al modelo análogo de bonos.

– Componente servicio Público:

La prestación del servicio público se produciría con normalidad y de acuerdo con los fines de la Seguridad Social.

De otra parte las fases que comprendería el nuevo modelo serían las siguientes:

- Verificación de tiempos al inicio de la solicitud pensional. Este procedimiento se realiza con el fin de determinar el número de semanas cotizadas antes y después de la ley 100 de 1993.

- Emisión de un solo acto administrativo definitivo que reconoce la pensión. Se elimina el trámite de Consulta y se resguarda de esta manera el pago oportuno de la prestación y por ende el derecho fundamental a la seguridad social.

- Inicio del cobro de la cuota parte a cada una de las entidades concurrentes encargadas de contribuir al pago de la pensión conforme los tiempos laborados en cada entidad.

- Pago único de la obligación, mediante valor actuarial, por parte de las entidades concurrentes el cual garantizará la financiación total de la pensión.

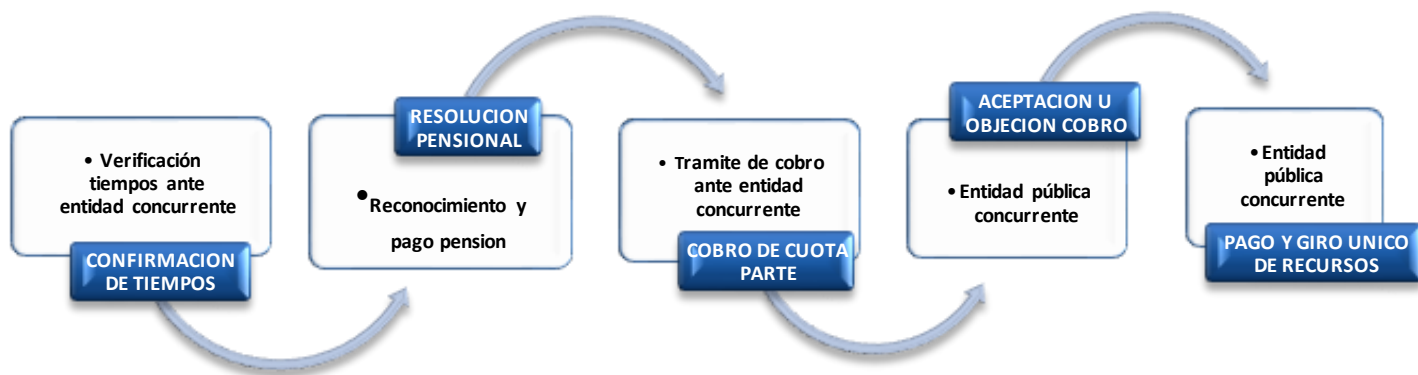


Grafico 4. *Proceso de cobro de las cuotas partes con el nuevo modelo.*

## 6. Conclusiones

- La seguridad social es el nuevo “*derecho humano*” con mayores “*repercusiones económicas*” a nivel mundial el cual necesita ser reformado y rectificado en varios aspectos con el fin de incorporarlo en contextos de impacto fiscal y otros relacionados con la defensa del adulto mayor, inválidos y sujetos de especial protección.

- La seguridad social se caracteriza por su naturaleza de servicio público y derecho fundamental en espectros de sostenibilidad financiera, los cuales deben articularse de forma coherente y equilibrada con el fin de no menoscabar los derechos fundamentales de quienes solicitan el reconocimiento y pago oportuno de una prestación económica.

- La entrada de la ley 100 de 1993 al ordenamiento Colombiano produjo diversas consecuencias en cuanto a la forma de adquirir el derecho a una pensión y la manera que debían financiarse. Para ello introdujo la figura de las cuotas partes y bonos pensionales, entre otros. Dichos mecanismos han permitido a los empleadores públicos girar paulatinamente y en fechas futuras (a favor de la administradora de pensiones actual), los recursos destinados a financiar las prestaciones causadas por concepto de vejez, invalidez o muerte.

- A diferencia de los bonos pensionales, el mecanismo de cuotas partes contiene un procedimiento inconstitucional denominado “consulta” que interrumpe el pago inmediato de la pensión y privilegia el trámite de financiación. Adicionalmente existen otras distinciones como el giro único que comprenden los bonos, en oposición con el desembolso mensual que consiente el mecanismo de cuotas partes.

- La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han considerado que las cuotas partes no pueden menguar el derecho a percibir oportunamente las diferentes prestaciones y en tal medida han protegido los derechos fundamentales de los afiliados que acreditan, sin discusión alguna,

requisitos para percibir inmediatamente la pensión reclamada. Sin embargo estas providencias no se han pronunciado acerca de la obligación ineludible de las administradoras de pensiones de agotar el trámite previo de consulta so pena de no contar con un título claro expreso y exigible que permita recuperar los recursos que costearán la prestación. Por lo tanto el juez constitucional ha remediado casos particulares en lo relativo a la posible amenaza de derechos fundamentales pero han sido insuficientes para solucionar la problemática de fondo. Al contrario, han profundizado la tensión entre el derecho a la seguridad social y la financiación pensional.

- La aproximación más clara para enmendar el enfrentamiento entre la figura de las cuotas partes y el derecho a la seguridad social ocurrió entre los años 2013 y 2015 durante el ECI que confrontó Colpensiones y cuando la Corte Constitucional, con el fin de eliminar diversas practicas inconstitucionales, ordenó inaplicar la Circular Conjunta 069 de 2008 y remplazar el trámite de las cuotas partes por el de los bonos pensionales (dicho mandato tuvo vigencia hasta el año 2016 cuando se declaró superado el aludido ECI). A la par decidió la Sala que la Administradora del Régimen de Prima Media debía iniciar demanda de nulidad simple contra la aludida Circular 069 toda vez que la consideró opuesta a numerosos contenidos legales y constitucionales. Fue la primera vez que la Corporación protegió los derechos de quienes tramitaban una prestación económica, resguardando conjuntamente los capitales necesarios para sufragar las pensiones. Aunque consistió en una medida temporal que no abarcó todas las complejidades del ordenamiento, pueden extraerse ciertos elementos a partir de los cuales se trazan las propuestas de solución en la materia.

- Las medidas adoptadas por la Corte Constitucional tuvieron un importante eco al interior del gobierno lo cual conllevó a la expedición de una norma que eliminó el cobro de cuotas partes del orden nacional. Sin embargo las cuotas del nivel territorial aun subsisten y presentan serios

apuros al confrontarlas con el derecho a la Seguridad Social.

- Después de explorar los decretos, leyes y circulares que consagran y regulan lo concerniente a las cuotas partes, y una vez pretendimos modularlas con la Constitución Política, jurisprudencia y seguridad social se provocó una tensión irreconciliable que obligó a plantear estrategias que garanticen, por una parte al afiliado el pago oportuno de la pensión, y de otro lado a la Administradora encargada de pagar las mesadas; la obtención efectiva de los recursos por parte de los empleadores que concurren en la financiación de la prestación.

- Las alternativas diseñadas en el documento, orientadas a remediar la controversia, consisten en dos posibilidades jurídicas, con metodología de *lege ferenda*, que concluyen en un nuevo modelo donde desaparece el trámite de consulta y garantiza la financiación de la pensión junto con el desembolso contiguo de las mesadas:

(i) Interposición de acción pública de inconstitucionalidad contra el art. 2º de la ley 31 de 1985 y el art. 7º de la ley 71 de 1988 que contemplan el procedimiento para el cobro de las cuotas partes. El objetivo es obtener la inexequibilidad condicionada de las disposiciones acusadas en el entendido que en los eventos que deba resolverse una solicitud pensional, cuyo mecanismo de financiación corresponda al de cuotas partes pensionales, deberá emplearse en su remplazo el trámite previsto para los bonos pensionales. El fundamento de dicha demanda, además de comprender la violación de los artículos 48 y 53 superiores propende la armonización de las leyes con el “derecho viviente” que ha desarrollado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Adicionalmente a partir de un Juicio de Proporcionalidad resulta claro que el fin perseguido por los cánones censurados no es legítimo ni adecuado desde la perspectiva constitucional como quiera que la consulta de la cuota parte no se constituye en un método imperioso; por el contrario el mismo puede ser omitido sin que ello perturbe el reconocimiento de la pensión. En este mismo sentido, y

en criterios de utilidad, el trámite de la consulta es un procedimiento preferentemente económico donde debe elegirse la interpretación que confiere plenos efectos a las cláusulas de la Carta política. Finalmente, en cuanto a la relación de costo – beneficio existen posibilidades menos lesivas de los derechos fundamentales de los ciudadanos que solicitan sus pensiones ante el Régimen de Prima Media, como lo es homologar el procedimiento de recuperación de recursos al que se efectúa cuando median bonos pensionales.

(ii) La incorporación de una norma en el plan nacional de desarrollo del año 2019 que zanje la discusión en materia de cuotas partes, remplazando sus procedimientos por el de los bonos pensionales. Dicho artículo encuentra cimiento en el artículo 9 de la ley 797 de 2003, y los 48 y 53 superiores. Así mismo, con el fin de suplir el procedimiento de consulta y defender con suficiencia la obtención de los recursos que financiarán la pensión respectiva, la disposición exige a los empleadores concurrentes pagar por anticipado un único valor actuarial de la deuda. La citada norma valida a este tenor la aplicación de la interpretación constitucional que independiza el pago de las prestaciones de su mecanismo de financiación, lo cual protege correlativamente el derecho a la seguridad social, y por otra parte salvaguarda eficientemente el giro de los recursos que los deudores deben transferir a favor de la administradora competente de desembolsar la pensión. Así mismo en la constitución del título ejecutivo para el recobro de los recursos pensionales no sería obligatorio adelantar la consulta previa ya que dicho trámite desaparece del ordenamiento jurídico.

- Por último se destaca que el documento, además de proyectar una solución definitiva en relación con la cuestión particular de las cuotas partes, conlleva, como consecuencia del análisis expuesto, una reflexión en términos generales acerca de la posibilidad de localizar puntos de equilibrio en uno de los asuntos de mayor controversia actual: la protección de una sociedad inmersa en problemas de vejez invalidez y muerte, y la manera de ubicar recursos para sostenerla

y protegerla en cada uno de los componentes que congrega la seguridad social.

## Bibliografía

### Doctrina

- Alarcón, F. L. (s.f.). *Diferencia entre Derecho Público y Derecho Privado*. Obtenido de monografias.com:<http://www.monografias.com/trabajos27/derecho-publico-privado/derecho-publico-privado.shtml>.
- Andrew, L. (2004). The adaptive Market Hypothesis. *The Journal of Portfolio Management*, Vol 30 No. 5.
- Arenas, M. G. (2013). *El Derecho Colombiano a la Seguridad Social*. Ed. Legis.
- Arrow, K. J. (1994). Methodological Individualism and Social Knowledge. *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Sixth Annual Meeting of the American Economic Association.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de [constitucioncolombia.com](http://www.constitucioncolombia.com/): <http://www.constitucioncolombia.com/>
- Bejarano, R., & Cruz, P. (2017). *Aspectos Procesales de la Acción de Tutela*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Calderon, A. (2011). *Derecho Público*. Obtenido de [sites.google.com](https://sites.google.com/site/elearninglegislacionlaboral/home-1/derecho/dercho-publico): <https://sites.google.com/site/elearninglegislacionlaboral/home-1/derecho/dercho-publico>
- Cañón, O. L. (2013). *La Seguridad Social en la Constitución Colombiana*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Chevallier, J. (2011). *El estado pos moderno*. Universidad Externado de Colombia.
- Clavijo, V. S. (2017). *Elementos para una reforma estructural pensional (REP)*. ANIF.
- Colfondos S.A. (2015). *El caso chileno una guia para la reforma pensional en Colombia*. Obtenido

- de Colfondos.com.co: <https://www.colfondos.com.co/el-caso-chileno-una-guia-para-lareforma-pensional-en-colombia>
- Colpensiones un caso de éxito de la administración pública (2018) Publicaciones Semana.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Obtenido de cidh.org: <http://www.cidh.org/basicos/spanish/basicos2.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). *Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador Sentencia de 6 de mayo de 2008* . Obtenido de corteidh.or.cr: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_179\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_179_esp.pdf)
- Cortez, G. J. (2016). *Seguridad Social derecho para todos*. Legis Editores S.A.: Bogotá.
- Courtis, C. (s.f.). El Juego de los Juristas, ensayo de Caracterización de la Investigación dogmatica . Obtenido de academia.edu: [https://www.academia.edu/11445482/EL\\_JUEGO\\_DE\\_LOS\\_JURISTAS\\_ENSAYO\\_DE\\_CARACTERIZACIÓN\\_DE\\_LA\\_INVESTIGACIÓN\\_DOGMÁTICA\\_1](https://www.academia.edu/11445482/EL_JUEGO_DE_LOS_JURISTAS_ENSAYO_DE_CARACTERIZACIÓN_DE_LA_INVESTIGACIÓN_DOGMÁTICA_1)
- Dealing With The New Giants. (2006). *Rethinking the role of pension funds*. International Center for Monetary and Banking Studies.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Qué es el Plan Nacional de Desarrollo*. Obtenido de dnp.gov.co: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Qu-es-e-l-PND.aspx>
- Egas, V. F. (2012). *Derecho y Gobernabilidad*. Universidad Ecotec.
- Ferrajoli, L. (2011). *Derecho y Razón*. Madrid: Trotta.
- Foucault, M. (2007). Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el college de france. Fondo de Cultura económica.
- Galarza, F. T. (2006). *Comentario al Trabajo de Cárdenas, Junguito y Pachón (2005) y al Informe Anual del BID-2006 que lo Inspira*. Obtenido de banrep.gov.co:

- <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/Comentario-BID-2006-PDF.pdf>
- Galindo, G. G. (2013). *Las etapas de la seguridad social en Colombia*. Obtenido de Slideshare.net: <https://es.slideshare.net/GloriaGarciaGalindo/las-etapas-de-la-seguridad-social-en-colombia>
- Gandour, P. M. (2008). *Constitución fiscal y equilibrio de las finanzas públicas. Efectos de la Constitución de 1991 sobre la economía política del financiamiento del gasto público en Colombia*. Colombia Internacional, Revista No. 68 (Julio-Diciembre).
- Hernández, B. C. (2016). *Sistema General de Pensiones Colombiano Visión Integral a partir de la afiliación*. Legis editores S.A.
- Jacques, C. (2008). *El estado pos moderno*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Jordan, F. F. (2009). *Realidades del Estado Colombiano en el Siglo XXI en un escenario globalizado*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Kelsen, H. (2009). *Teoría Pura del Derecho*. Editorial Eudeba. Universidad de Buenos Aires.
- Lopez, M. D. (2001). *El derecho de los jueces*. Bogotá: Editorial Legis. Colombia.
- Manrique, V. J. (2016). *La protección de los derechos laborales y de Seguridad Social en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ministerio de Hacienda. (s.f.). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Obtenido de [minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co):  
[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portallapp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx?\\_afLoop=433925045323336&\\_afWindowMode=0&\\_afWindowId=1924iezjmm\\_50#!%40%40%3F\\_afWindowId%3D1924iezjmm\\_50%26\\_afLoop%3D43392](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portallapp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx?_afLoop=433925045323336&_afWindowMode=0&_afWindowId=1924iezjmm_50#!%40%40%3F_afWindowId%3D1924iezjmm_50%26_afLoop%3D43392)

Ministerio de Hacienda. (s.f.). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Obtenido de minhacienda.gov.co:

[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portallapp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx?\\_afrLoop=433925045323336&\\_afrWindowMode=0&\\_afrWindowId=1924iezjmm\\_50#!%40%40%3F\\_afrWindowId%3D1924iezjmm\\_50%26\\_afrLoop%3D43392](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portallapp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx?_afrLoop=433925045323336&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=1924iezjmm_50#!%40%40%3F_afrWindowId%3D1924iezjmm_50%26_afrLoop%3D43392)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Protección Social. (18 de Abril de 2007). Circular Conjunta No. 13 . Obtenido de minhacienda.gov.co:

[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=02t2RoUniCgrt53U2X0XInOqn18KmvIRNTq6VWf5WRFsh1ZHPoFr!-89808455?nodeId=%2FOCS%2FMIG\\_5701219.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=02t2RoUniCgrt53U2X0XInOqn18KmvIRNTq6VWf5WRFsh1ZHPoFr!-89808455?nodeId=%2FOCS%2FMIG_5701219.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Ministerio de Protección Social y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2008). Circular Conjunta 69 de 2008. Obtenido de normativa.colpensiones.gov.co:

[https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/circular\\_minproteccion\\_0069\\_2008.htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/circular_minproteccion_0069_2008.htm)

Oficina internacional del Trabajo. (2011). *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*. Obtenido de Conferencia Internacional del Trabajo:

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_154235.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf)

Olivera, M., & Manrique, J. (2016). Criterios Orientadores para la Defensa Judicial de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Organización Interamericana de la Seguridad Social .(2015). *Historias, Avances y Proyección de*

*la Seguridad Social en Colombia. Seguridad Social.*

Persson, I., & Tabellini, G. (2005). *The economic Effects of Constitutions.* The MIT press.

Obtenido de The MIT press.

Ponce, B. G. (2017). *Tratado del Régimen de Prima Media.* Bogotá: Universidad de la Sabana.

Quintero, S. A. (2017). *IBL de las pensiones del Régimen de Transición.* Liberia Jurídica

Sánchez R Ltda.

Quintero, S., & Quintero, M. (2018). *La Seguridad Social como un derecho fundamental para las comunidades rurales en Colombia.* Revista Opinión Jurídica. Universidad de Antioquia.

Rocha-Buelvas, A. (2010). *Antecedentes históricos de la seguridad social en salud parte de la construcción de un país sin memoria.* Obtenido de <http://revistas.ces.edu.co>:

<http://revistas.ces.edu.co/index.php/odontologia/article/view/649/755>

Rodríguez, M., & Urrego, D. (2016). *La pensión de Invalidez en el Régimen de Prima Media.*

Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Self Bank. (2015). *El efecto rebaño.* Obtenido de [blog.selfbank.es](https://blog.selfbank.es): <https://blog.selfbank.es/el-efecto-rebano/>

Torres, M. F. (s.f.). *Derecho público, Derecho privado y Derecho social.* Obtenido de

[monografias.com](http://www.monografias.com): <http://www.monografias.com/trabajos44/derecho-publico/derecho-publico.shtml>.

Van, V. H. (2004). *Epistemology and Methodology of Comparative Law, How to make comparative things.* Oregon: Oxford and Portland.

Villabella, A. C. (2015). *Los Métodos de la investigación jurídica, algunas precisiones.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

### Referencias Jurisprudenciales

#### Consejo de estado

\_\_\_\_\_.(2006).*Radicación 1752. C.P. Flavio Augusto Rodriguez Arce.* Obtenido de legal.legis.com.co:[http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol\\_759920422f62f034e0430a010151f034](http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_759920422f62f034e0430a010151f034)

\_\_\_\_\_.(2011).*Radicación 18123 C.P. Hugo Bastidas Barcenás.* Obtenido de Nueva Legislación:Consejo+de+Estado+Sentencia+de+16+de+Diciembre+de+2011+Seccion+Cuarta+Radicado+Nro.+250002328000200080017501+(18123)

\_\_\_\_\_.(2016).*Radicación 20854. C.P. Jorge Octavio Ramirez.* Obtenido de: [www.pwcimpuestosonline.co/Documentos%20Prioridad/PDF/Jurisprudencia/Consejo%20de%20Estado/SEN-Exp-020899-16.pdf](http://www.pwcimpuestosonline.co/Documentos%20Prioridad/PDF/Jurisprudencia/Consejo%20de%20Estado/SEN-Exp-020899-16.pdf) Consejo de Estado ( 05001-2331000-2011-00505-01 del 23 de junio de 2016.

#### Corte Constitucional

\_\_\_\_\_.(1992). *Sentencia C-546/92. M.P. Ciro Angarita Baron y Alejandro Martinez Caballero.* Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co): <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-546-92.htm>

\_\_\_\_\_.(1993).*Sentencia No. T-406/93, M.P. Alejandro Martínez Caballero.* Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co): <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-406-93.htm>

\_\_\_\_\_.(1994).*Sentencia C-145/94. M.P. Alejandro Martinez Caballero.* Obtenido de

corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-145-94.htm>

\_\_\_\_\_.(1998).*Sentencia C-177/98. M.P. Alejandro Martínez Caballero.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1998/C-177-98.htm>

\_\_\_\_\_.(2001).*Sentencia C-093/01. M.P. Alejandro Martínez Caballero.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-093-01.htm>

\_\_\_\_\_.(2001).*Sentencia C-955/01. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-955-01.htm>

\_\_\_\_\_.(2002).*Sentencia T-235/ 02, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-235-02.htm>

\_\_\_\_\_.(2003).*Sentencia C-800/03. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-800-03.htm>

\_\_\_\_\_.(2004).*Sentencia C-227/04. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-227-04.htm>

\_\_\_\_\_.(2004).*Sentencia C-569/04 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-569-04.htm>

\_\_\_\_\_.(2004).*Sentencia C-569/04. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-569-04.htm>

\_\_\_\_\_.(2004).*Sentencia T-850/04. M.P. Rodrigo Escobar Gil.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-850-04.htm>

\_\_\_\_\_.(2006).*Sentencia T-944 de 2006. M.P. Alvaro Tafur Galvis.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-944-06.htm>

\_\_\_\_\_.(2007).*Sentencia T-912/07. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-912-07.htm>

\_\_\_\_\_.(2009).*Sentencia C-895/09. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-895-09.htm>

\_\_\_\_\_.(2009).*Sentencia T-139/09. M.P. Mauricio González Cuervo.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-139-09.htm>

\_\_\_\_\_.(2009).*Sentencia C-417/09. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>

\_\_\_\_\_.(2010).*Sentencia C-529/10. M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo.* Obtenido de superfinanciera.gov.co:<https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/.../Jurisprudencia2010>

/5292010.doc

\_\_\_\_\_.(2010).*Sentencia SU-062/10. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/SU062-10.htm>

\_\_\_\_\_.(2010).*Sentencia C-183/10. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-183-10.htm>

\_\_\_\_\_.(2011).*Sentencia T-167/11, M.P. Juan Carlos Henao Perez.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-167-11.htm>

\_\_\_\_\_.(2011).*Sentencia C-264/11. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-264-11.htm>

\_\_\_\_\_.(2011).*Sentencia T-921/11. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-921-11.htm>

\_\_\_\_\_.(2012).*Sentencia T-453/12. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-453-12.htm>

\_\_\_\_\_.(2012).*Sentencia T-543/12. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-543-12.htm>

\_\_\_\_\_.(2013).*Sentencia T-164/13. M.P. Jorge Ignacio Pretel Chaljub.* Obtenido de

corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-164-13.htm>

\_\_\_\_\_.(2013).*Sentencia C-258/13. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-258-13.htm>

\_\_\_\_\_.(2014).*Auto 130 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co:<http://www.corteconstitucional.gov.co/casocolpensiones/A130-14.pdf>

\_\_\_\_\_.(2014).*Auto 259/14. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva* Obtenido de corteconstitucional.gov.co:<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2014/A259-14.htm>

\_\_\_\_\_.(2015).*Sentencia SU230/15. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.* Obtenido de Corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/su230-15.htm>

\_\_\_\_\_.(2015).*Sentencia T-774/15. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-774-15.htm>

\_\_\_\_\_.(2018).*Sentencia T-235/18. M.P. Gloria Estella Ortiz Delgado.* Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-235-18.htm>

### **Fuentes legales**

\_\_\_\_\_.(1948). *Decreto 2921 de 1948. Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 72 de 1947.* Obtenido de [ugpp.gov.co](http://ugpp.gov.co):

[userdocs01.escritorios.loc/UserDocs01/daurregoe/Downloads/Decreto-2921-1948.pdf](http://userdocs01.escritorios.loc/UserDocs01/daurregoe/Downloads/Decreto-2921-1948.pdf)

\_\_\_\_\_.(1968).*Decreto 3135 de 1968. Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.* Obtenido de función pública:

<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1567>

\_\_\_\_\_.(1969). *Decreto 1848 de 1969. Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968”.*

Obtenido de [funcionpublica.gov.co](http://funcionpublica.gov.co):

[www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1291](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1291)

\_\_\_\_\_.(1971). *Decreto 546 de 1971. Por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares.* Obtenido de [ugpp.gov.co](http://ugpp.gov.co):

\_\_\_\_\_.(1985). *Ley 33 de 1985. Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público.* Obtenido de [alcaldiabogota.gov.co](http://alcaldiabogota.gov.co):

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=248>

\_\_\_\_\_. (1988). *Ley 71 de 1988. Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones.* Obtenido de [ugpp.gov.co](http://ugpp.gov.co):

[https://www.ugpp.gov.co/doc\\_download/224-le-y-71-de-1988](https://www.ugpp.gov.co/doc_download/224-le-y-71-de-1988)

\_\_\_\_\_.(1990). *Decreto 758 de 1990. Por el cual se aprueba el Acuerdo numero 049 de febrero 1 de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios.* Obtenido de [colpensiones.gov.co](http://colpensiones.gov.co):

[https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto\\_0758\\_1990.htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_0758_1990.htm)

\_\_\_\_\_. (1993). *Ley 100 de 1993 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se*

*dictan otras disposiciones.* Obtenido de [secretariasenado.gov.co](http://secretariasenado.gov.co):

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0100\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html)

\_\_\_\_\_. (1994). *Decreto 2709 de 1994. Por el cual se reglamenta el artículo 7o. de la Ley 71 de*

*1988.* Obtenido de [Colpensiones.gov.co](http://Colpensiones.gov.co):

[https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto\\_2709\\_1994.htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_2709_1994.htm)

\_\_\_\_\_. (1994). *Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de*

*Desarrollo.* Obtenido de [secretariasenado.gov.co](http://secretariasenado.gov.co):

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0152\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html)

[www.google.com.co/search?q=ley+546+de+1971&oq=ley+546+de+1971&aqs=chrome..](http://www.google.com.co/search?q=ley+546+de+1971&oq=ley+546+de+1971&aqs=chrome..)

[69i57j012.12952j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8](http://69i57j012.12952j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

\_\_\_\_\_. (1998). *Decreto 1513 de 1998. Por el cual se modifican y/o adicionan algunos artículos*

*de los Decretos Reglamentarios 1748 de 1995 y 1474 de 1997 y se dictan otras*

*disposiciones.* Obtenido de [función pública.gov.co](http://funcionpublica.gov.co):

<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31644>

\_\_\_\_\_. (2001). *Ley 700 de 2001 Por la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las*

*condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones.* Obtenido de

[alcaldiabogota.gov.co](http://alcaldiabogota.gov.co):

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4453>

\_\_\_\_\_. (2001). *Ley 717 de 2001 . Por la cual se establecen términos para el reconocimiento*

*de las pensiones de sobrevivientes y otras disposiciones.* Obtenido de

[alcaldiabogota.gov.co](http://alcaldiabogota.gov.co):

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4451>

\_\_\_\_\_. (2003). *Ley 797 de 2003. Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales*. Obtenido de [secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co):  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0797\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0797_2003.html)

\_\_\_\_\_. (2005). *Acto Legislativo 01 de 2005. Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política*. Obtenido de [colpensiones.gov.co](http://www.colpensiones.gov.co):  
<https://www.colpensiones.gov.co/beps/descargar.php?idFile=4653>

\_\_\_\_\_. (2008). *Circular conjunta 069 del 4 de noviembre de 2008. Por medio de la cual se imparten instrucciones en relación con el procedimiento para el cobro de las cuotas partes pensionales y otros aspectos relacionados*. Obtenido de [Colpensiones.gov.co](http://www.colpensiones.gov.co):  
[https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/circular\\_minproteccion\\_0069\\_2008.htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/circular_minproteccion_0069_2008.htm)

\_\_\_\_\_. (2011). *Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Obtenido de [secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co):  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)

\_\_\_\_\_. (2012). *Decreto 019 de 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*. Obtenido de [presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co):  
<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2012/Documents/Enero/10/Dec1910012012.pdf>

\_\_\_\_\_. (2013). *Decreto 2191 del 7 de octubre de 2013. Por medio del cual se reglamenta el Artículo 141 del Decreto Ley 019 de 2012, se modifica el artículo 10 del decreto 4105 de*

*2004 y se dictan disposiciones para el pago y compensación de cuotas partes pensionales.*

Obtenido de [presidencia.gov.co](http://presidencia.gov.co):

<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2013/Documents/OCTUBRE/07/DECRETO%202191%20DEL%2007%20DE%20OCTUBRE%20%20DE%202013.pdf>

\_\_\_\_\_. (2015) *Ley 1753 de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014*

– 2018 “Todos por un nuevo país” obtenido de:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1753\\_2015.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html)

\_\_\_\_\_. (2015). *Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de*

*Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo*

*Contencioso Administrativo.* Obtenido de [alcaldiabogota.gov.co](http://alcaldiabogota.gov.co):

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62152>