



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1124 de 1998 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS11241998

FONDOS DE PENSIONES TERRITORIALES - Sustitución de Pago de Pensiones / FONDOS DE PENSIONES TERRITORIALES - Expedición de Bonos Pensionales / BONOS PENSIONALES - Presupuestos para su Emisión

Los fondos de pensiones territoriales pueden sustituir el pago de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sobrevivientes, a cargo de las cajas o fondos pensionales públicos, y empresas productoras de metales preciosos, declarados insolventes, en los respectivos departamentos, distritos y municipios. Igualmente pueden sustituir a las entidades territoriales, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales pertenecientes a la entidad territorial, que tengan a su cargo el pago directo de las pensiones, cuando ello se decida. En tratándose de las pensiones que le corresponde reconocer y pagar al Instituto de Seguros Sociales, una vez seleccionado por el afiliado a cajas, fondos o entidades de previsión en los respectivos niveles territoriales, el régimen de prima media con prestación definida, la obligación de los fondos de pensiones territoriales - que sustituyen a aquéllos - es la de entregar a dicho Instituto el respectivo bono pensional. Si no lo hicieren, los Fondos deberán proceder al reconocimiento y pago de la prestación al servidor o ex servidor público, para lo cual el ISS les trasladará el valor actualizado de las cotizaciones de pensión de vejez con sus rendimientos. En estos eventos, el Fondo que debía emitir el bono, está incumpliendo una obligación impuesta por la ley, de donde pueden generarse sanciones de tipo disciplinario para los empleados oficiales responsables de negligencia u omisión grave en el ejercicio de sus funciones. Para dar cumplimiento a la emisión de bonos pensionales, las entidades territoriales deberán fortalecer los fondos de pensiones territoriales con los recursos que a éstos les asigna el artículo 5o. del decreto 1296 de 1994, y constituir los respectivos patrimonios autónomos o encargos fiduciarios, conforme a la reglamentación del decreto 810 de 1998. La emisión de los bonos deberá contar con certificados de disponibilidad presupuestal previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender el gasto, por mandato del estatuto orgánico de presupuesto (decreto 111 de 1996, artículo 71), de manera que no es posible eludir esta preceptiva. Autorizada su publicación el 6 de agosto de 1998.

FONDOS DE PENSIONES TERRITORIALES - Origen de los Recursos / SUSTITUCION DE PAGO DE PENSIONES - Requisitos

El origen de los recursos de los Fondos de Pensiones Territoriales, en esencia consisten en las reservas pensionales de las cajas o fondos pensionales sustituidos y que han sido declarados insolventes, en las sumas presupuestadas para pagos de pensiones de las mismas cajas o fondos, en la cuotas partes que les correspondan a las distintas entidades para efectos del pago de pensiones ya reconocidas, en el 5 % de los recursos provenientes de las transferencias del impuesto de renta y la contribución sobre la producción de la empresas de la industria petrolera en la Zona Cusiana Cupiagua, y en las demás partidas que les asignen en sus presupuestos las entidades territoriales (artículo 5o. del decreto 1296 de 1994). Respecto de estos recursos, corresponde a la Asamblea Departamental, o al Concejo Municipal o Distrital, según sea el caso, aprobar la inclusión en el respectivo presupuesto anual. Adicionalmente, y siempre y cuando no se encuentren afiliados a ninguna otra administradora del régimen de pensiones de cualquier orden, a los Fondos les corresponde sustituir a las cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes pertenecientes a la entidad territorial, en lo relacionado con el pago de pensiones de aquellas personas que han cumplido el tiempo de servicio pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, una vez se reconozcan. Así mismo, les compete liquidar y sustituir en los pagos de los bonos pensionales, los cuales estarán a cargo de la respectiva entidad y de las cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos a las que sustituya. Autorizada su publicación el 6 de agosto de 1998.

BONOS PENSIONALES - Concepto / BONOS PENSIONALES - Entidad obligada a su emisión

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. Tienen derecho a ellos, inicialmente, los afiliados que con anterioridad a su ingreso al régimen de ahorro individual con solidaridad - a cargo de sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP - cumplan determinados requisitos, tales como haber efectuado al menos 150 semanas de cotizaciones al Instituto de Seguro Social o las Cajas o Fondos de Previsión del sector público, o haber estado vinculados como servidores públicos, o estén vinculados mediante contrato de trabajo con empresas que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones, o haber estado afiliados a cajas de pensión del sector privado que tuvieron a su cargo exclusivo el reconocimiento y pago de pensiones. Su expedición corresponde a la última entidad pagadora de pensiones a la cual haya pertenecido el afiliado antes de entrar al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, siempre que el tiempo de cotización o de servicios, continuo o discontinuo, haya sido igual o mayor a cinco años, pues de lo contrario será expedido por la entidad pagadora de pensiones, en la cual el afiliado

haya efectuado el mayor número de aportes o haya cumplido el mayor tiempo de servicio (ley 100 de 1993 artículos 115 y ss.). Autorizada su publicación el 6 de agosto de 1998.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Javier Henao Hidrón

Santafé de Bogotá, D.C., cinco de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

Radicación número: 1.124

Actor : MINISTRO DEL INTERIOR

Referencia: Fondos de pensiones territoriales. Expedición de bonos pensionales. ¿ Pueden pensionar a empleados de la respectiva entidad territorial ?

El señor gobernador del departamento de Risaralda formuló en el mes de febrero del presente año una consulta al señor Ministro del Interior, que éste remitió a la Sala en el mes de junio, en la cual se presentan los interrogantes que se transcriben a continuación:

¿ Es viable para los Fondos de Pensiones Territoriales con base en el parágrafo único del decreto 1296 de 1994 y en los artículos 10 y 13 del decreto 1474 de 1997, pensionar a sus empleados, sin que haya lugar a sanciones de tipo disciplinario ?

De no ser procedente lo anterior, ¿ qué mecanismo jurídico pueden abocar las entidades territoriales para dar cumplimiento a la emisión de bonos pensionales, en los términos perentorios señalados en los decretos citados, sin que haya lugar a lo previsto en el artículo 71 de decreto 111 de 1996 ?

Según el consultante, pese a que la administración departamental de Risaralda dispuso dentro del presupuesto un rubro considerable para el pago de los bonos pensionales con destino al Instituto de Seguros Sociales - esta entidad ha surtido el cobro ante el departamento de los bonos redimibles en forma automática -, su monto ha superado en forma asombrosa dicha disponibilidad, al punto que no es posible atender dicho requerimiento, "ni abocando para el efecto a traslados de orden presupuestal, fenómeno que se ve acrecentado por el comportamiento de los ingresos departamentales".

LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE :

Fondos de pensiones territoriales. Los fondos de pensiones territoriales que tienen por objeto sustituir el pago de las pensiones de las entidades territoriales, cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes, en los respectivos niveles territoriales, debieron ser constituidos por los departamentos, los distritos y los municipios a más tardar el 30 de junio de 1995 - fecha límite dispuesta por el artículo 151 de la ley 100 de 1993 para la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones a dichos servidores públicos -, con las características de cuentas especiales, sin personería jurídica, cuyos recursos se administran mediante encargo fiduciario.

Implica lo anterior que las cajas o fondos pensionales declarados solventes, continuarán funcionando, si bien no podrán recibir nuevos afiliados.

En el acto administrativo de creación del fondo departamental, distrital o municipal de pensiones, el respectivo gobernador o alcalde determinará el órgano de administración, sus funciones y reglamento, y podrá establecerse su capacidad para asumir el reconocimiento de pensiones que venían efectuando las entidades a las que sustituya (decretos 1296 de 1994, parágrafo del artículo 4º. y 1068 de 1995, artículo 11).

El origen de los recursos de estos Fondos, en esencia consisten en las reservas pensionales de las cajas o fondos pensionales sustituidos y que han sido declarados insolventes, en las sumas presupuestadas para pagos de pensiones de las mismas cajas o fondos, en las cuotas partes que les correspondan a las distintas entidades para efectos del pago de pensiones ya reconocidas, en el 5% de los recursos provenientes de las transferencias del impuesto de renta y la contribución sobre la producción de las empresas de la industria petrolera en la zona Cusiana Cupiagua, y en las demás partidas que les asignen en sus presupuestos las entidades territoriales (artículo 5º. del decreto 1296 de 1994). Respecto de estos recursos, corresponde a la asamblea departamental, o al concejo municipal o distrital, según sea el caso, aprobar la inclusión en el respectivo presupuesto anual (decreto 1068 de 1995, artículo 11).

Los Fondos tienen las siguientes funciones principales:

Sustituir a las entidades territoriales, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales pertenecientes a la entidad territorial, que tengan a su cargo el pago directo de pensiones, cuando ello se decida.

Al respecto, es indispensable tener presente el artículo 11 del decreto 1296 de 1994, que prescribe:

Transición de las pensiones. Los afiliados a cajas, fondos o entidades de previsión sustituidas por los fondos de pensiones territoriales serán trasladados al Instituto de Seguros Sociales, en caso de que seleccionen el régimen de prima media con prestación definida. Al ISS le corresponderá el reconocimiento y pago de la pensión, una vez le sea entregado el respectivo bono pensional. Y,

Sustituir el pago de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, a cargo de las cajas o fondos pensionales públicos, y empresas productoras de metales preciosos insolventes, en los respectivos niveles territoriales.

Adicionalmente, y siempre y cuando no se encuentren afiliados a ninguna otra administradora del régimen de pensiones de cualquier orden, a los Fondos les corresponde sustituir a las cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes pertenecientes a la entidad territorial, en lo relacionado con el pago de pensiones de aquellas personas que han cumplido el tiempo de servicio pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, una vez se reconozcan. Así mismo, les compete liquidar y sustituir en los pagos de los bonos pensionales, los cuales estarán a cargo de la respectiva entidad y de las cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos a las que sustituya.

Los bonos pensionales a que se hace referencia son aquellos de que trata el artículo 123 de la ley 100 de 1993, que autoriza a las entidades territoriales para emitir títulos de deuda pública a fin de acceder a los recursos de los fondos de pensiones.

Por lo demás, 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. Tienen derecho a ellos, inicialmente, los afiliados que con anterioridad a su ingreso al régimen de ahorro individual con solidaridad - a cargo de sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP - cumplan determinados requisitos, tales como haber efectuado al menos 150 semanas de cotizaciones al Instituto de Seguro Social o las cajas o fondos de previsión del sector público, o haber estado vinculados como servidores públicos, o estén vinculados mediante contrato de trabajo con empresas que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones, o haber estado afiliados a cajas de pensión del sector privado que tuvieron a su cargo exclusivo el reconocimiento y pago de pensiones. Su expedición corresponde a la última entidad pagadora de pensiones a la cual haya pertenecido el afiliado antes de entrar al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, siempre que el tiempo de cotización o de servicios, continuo o discontinuo, haya sido igual o mayor a cinco años, pues de lo contrario será expedido por la entidad pagadora de pensiones, en la cual el afiliado haya efectuado el mayor número de aportes o haya cumplido el mayor tiempo de servicio (ley 100 de 1993, artículos 115 y ss.).

El decreto 1474 de 1997, que deroga, modifica y adiciona algunos artículos del decreto reglamentario 1748 de 1995, establece que serán pensionadas conforme a las normas correspondientes por la entidad en la cual cumplieron los requisitos de pensión, cuando ésta no expida el bono pensional, las personas que hayan cumplido los requisitos para obtener la pensión antes de la fecha en que entró a regir el régimen pensional previsto en la ley 100 de 1993, o que los hubieren cumplido con posterioridad en alguna caja habilitada para administrar el régimen de prima media con prestación definida, o en el caso previsto en el artículo 4º., numeral 2º. del decreto 2337 de 1996 y que sigan cotizando (ibídem, parágrafo del artículo 10).

Siguiendo la misma orientación, el mencionado decreto, en su artículo 13, prescribe también que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del decreto 1296 de 1994 - que se refiere a los afiliados sustituidos por los fondos de pensiones territoriales y que serán trasladados al ISS, en caso de que seleccionen el régimen de prima media con prestación definida -, el Instituto de Seguros Sociales reconocerá y pagará la pensión de aquellos servidores o ex servidores públicos del nivel territorial que se le afiliaron a partir del 1º. de abril de 1994, una vez sea emitido el respectivo bono pensional a que tengan derecho por parte de la caja, fondo o entidad del sector público del nivel territorial. Como es una obligación para la entidad correspondiente al expedir y pagar el bono pensional, dentro de los plazos previstos, si se abstiene de hacerlo se generan las siguientes consecuencias:

El Instituto de Seguros Sociales puede pagar la pensión, tomando en cuenta únicamente las cotizaciones efectuadas en su favor; o en el caso en que dicha pensión no pueda ser reconocida, trasladará el valor actualizado de las cotizaciones de pensión de vejez con el rendimiento efectivo de las reservas de dicho Instituto, y comunicará a la entidad que debía emitir el bono el período y el salario base de cotización. En este evento, corresponderá a la entidad que debía emitir el bono el reconocimiento y pago de la prestación al servidor o ex servidor público, en el plazo previsto por la ley.

sólo podrán pensionar a los empleados de la respectiva entidad territorial, que estaban afiliados a cajas, entidades o fondos sustituidos por el respectivo fondo de pensiones territorial.

La mora en la entrega de los bonos pensionales ocasionaría "las sanciones disciplinarias a que haya lugar", conforme al lenguaje que utiliza el decreto 1474 de 1997. Con todo, el incumplimiento no libera de la obligación de emitir el bono y ésta podrá cumplirse con los factores indemnizatorios del caso; pero mientras esto ocurre, el fondo de pensiones territoriales deberá reconocer y pagar las pensiones correspondientes.

Se responde.

Los fondos de pensiones territoriales pueden sustituir el pago de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sobrevivientes, a cargo de las cajas o fondos pensionales públicos, y empresas productoras de metales preciosos, declarados insolventes, en los respectivos departamentos, distritos y municipios. Igualmente pueden sustituir a las entidades territoriales, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales pertenecientes a la entidad territorial, que tengan a su cargo el pago directo de las pensiones, cuando ello se decida. Todo con fundamento en los numerales 1 y 3 del artículo 4º. del decreto 1296 de 1994, expedido por el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 139, numeral 3, de la ley 100 de 1993.

En tratándose de las pensiones que le corresponde reconocer y pagar al Instituto de Seguros Sociales, una vez seleccionado por el afiliado a cajas, fondos o entidades de previsión en los respectivos niveles territoriales, el régimen de prima media con prestación definida, la obligación de los fondos de pensiones territoriales - que sustituyen a aquéllos - es la de entregar a dicho Instituto el respectivo bono pensional. Si no lo hicieren, los Fondos deberán proceder al reconocimiento y pago de la prestación al servidor o ex servidor público, para lo cual el ISS les trasladará el valor actualizado de las cotizaciones de pensión de vejez con sus rendimientos. En estos eventos, el Fondo que debía emitir el bono, está incumpliendo una obligación impuesta por la ley, de donde pueden generarse sanciones de tipo disciplinario para los empleados oficiales responsables de negligencia u omisión grave en el ejercicio de sus funciones.

Para dar cumplimiento a la emisión de bonos pensionales, las entidades territoriales deberán fortalecer los fondos de pensiones territoriales con los recursos que a éstos les asigna el artículo 5º. del decreto 1296 de 1994, y constituir los respectivos patrimonios autónomos o encargos fiduciarios, conforme a la reglamentación del decreto 810 de 1998. La emisión de los bonos deberá contar con certificados de disponibilidad presupuestal previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender el gasto, por mandato del estatuto orgánico de presupuesto (decreto 111 de 1996, artículo 71), de manera que no es posible eludir esta preceptiva.

Transcríbase al Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Augusto Trejos Jaramillo ☐☐ Javier Henao Hidrón

Presidente de la Sala

César Hoyos Salazar ☐☐☐ Luis Camilo Osorio Isaza

Elizabeth Castro Reyes

Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:31:52