

## 6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2020-037242

Bogotá D.C., 10 de agosto de 2020 18:16

Señores

**Municipio La Virginia - Risaralda**  
[administrativa@lavirginiarisaralda.gov.co](mailto:administrativa@lavirginiarisaralda.gov.co)

Radicado entrada 1-2020-053430  
No. Expediente 16229/2020/RPQRSD

Tema: **Ingresos recaudados por cuotas partes pensionales**  
Subtema: **Improcedencia pago indemnización sustitutiva con cargo a esos recursos**

Damos respuesta a la petición formulada por usted, mediante oficio radicado bajo el número 1-2020-053430, precisando que la asesoría técnica en materia fiscal, financiera y tributaria, que brinda la Dirección General de Apoyo Fiscal a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados, en ejercicio de las funciones asignadas en el Decreto 4712 de 2008, no comprende el análisis de casos particulares y específicos de dichas entidades, razón por la que, la respuesta se emite en los términos previstos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

### Consulta:

*“Es viable que el municipio de La Virginia pague la indemnización sustitutiva de pensión de vejez con los recursos que ha vendido recaudando por concepto de cuotas partes pensionales.?”*

### Respuesta:

Antes de dar respuesta al interrogante formulado, se hace necesario efectuar las siguientes consideraciones:

✓ **En relación con la indemnización sustitutiva:**

Antes de la vigencia de la Ley 100, en el sector público no se regulaba la figura de la indemnización sustitutiva, toda vez que los aportes descontados a los empleados públicos a título de previsión social, se destinaban al pago de salud, pensión, riesgos profesionales de manera agregada, sin discriminar que porcentaje correspondía a cada concepto.

Ahora bien, el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 prescribe:

**“INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE VEJEZ.** Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado.

El artículo 1 del Decreto 1730 de 2001, modificado por el artículo 1 del Decreto 4640 de 2005, compilado en el Decreto 1833 de 2016 *“Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones”*, estipula:

**ARTÍCULO 2.2.4.5.1. CAUSACIÓN DEL DERECHO.** Habrá lugar al reconocimiento de la indemnización sustitutiva prevista en la Ley 100 de 1993, por parte de las administradoras del régimen de prima media con prestación definida, cuando la persona esté en una de las siguientes situaciones:

1. Que se retire del servicio habiendo cumplido con la edad, pero sin el número mínimo de semanas de cotización exigido para tener derecho a la pensión de vejez y declare su imposibilidad de seguir cotizando.
2. Que el afiliado se invalide por riesgo común sin contar con el número de semanas cotizadas exigidas para tener derecho a la pensión de invalidez, conforme al artículo 39 de la Ley 100 de 1993.
3. Que el afiliado fallezca sin haber cumplido con los requisitos necesarios para que su grupo familiar adquiera el derecho a la pensión de sobrevivientes, conforme al artículo 46 de la Ley 100 de 1.993.
4. Que el afiliado al sistema general de riesgos laborales se invalide o muera, como consecuencia de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, la cual genere para él o sus beneficiarios pensión de invalidez o sobrevivencia de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 776 de 2002. (subrayado fuera de texto)

El artículo 2 del Decreto 1730 de 2001, compilado en el Decreto 1833 de 2016 *“Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones”*, establece:

**“ARTÍCULO 2.2.4.5.2. RECONOCIMIENTO DE LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA.** Cada administradora del régimen de prima media con prestación definida a la que haya cotizado el trabajador, deberá efectuar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva, respecto al tiempo cotizado.

En caso de que la administradora a la que se hubieren efectuado las cotizaciones haya sido liquidada, la obligación de reconocer la indemnización sustitutiva corresponde a la entidad que la sustituya en el cumplimiento de la obligación de reconocer las obligaciones pensionales.

En el caso de que las entidades que hayan sido sustituidas en la función de pagar las pensiones por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (Fopep), será esta la entidad encargada del pago, mientras que su reconocimiento continuará a cargo de la caja o fondo que reconozca las pensiones.

Para determinar el monto de la indemnización sustitutiva se tendrán en cuenta la totalidad de semanas cotizadas, aún las anteriores a la Ley [100](#) de 1993.”(subrayado fuera de texto)

✓ **En relación con la definición de cuota parte pensional:**

La cuota parte pensional, es el mecanismo de soporte financiero de la pensión que permite el recobro que tienen que efectuar 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, de conformidad con lo señalado en los Decretos 2921 de 1948, 1848 de 1969, en las Leyes 33 de 1985 y 71 de 1988.<sup>1</sup>

La Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-895 de 2009 sobre la definición de cuotas partes pensionales en los siguientes términos:

*“[.]4.3.4.- En síntesis, las cuotas partes son un importante soporte financiero para la seguridad social en pensiones, que representan un esquema de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales, a prorrata del tiempo laborado en diferentes entidades o de las contribuciones efectuadas.*

*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.[.]”*

✓ **En relación con la destinación específica de los recursos que financian el Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones:**

El artículo 48 de la Constitución Política establece que “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.”

<sup>1</sup> Circular conjunta No. 000069 expedida por los Ministerios de la Protección Social y de hacienda y Crédito Público, el 04 de noviembre de 2008.

La Corte Constitucional mediante sentencia C - 895 de 2009, se pronunció sobre la destinación específica de los recursos que financian el SGSS en salud y pensiones, así:

*“[...]3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)”. (Resaltado fuera de texto).*

*De esta manera, es claro que 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. Lo anterior, como ya lo ha explicado la jurisprudencia de esta Corporación, 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”<sup>3</sup>.*

*3.3.- Así mismo, la prohibición de destinación diferente guarda relación directa con el principio de sostenibilidad del sistema de pensiones, incorporado al artículo 48 Superior en el Acto Legislativo 1 de 2005, según el cual “el Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”.*

*En efecto, en virtud de este principio se exige al Legislador que cualquier regulación legal futura preserve el equilibrio financiero del sistema de pensiones<sup>4</sup>, lo que coincide con el mandato de destinación específica, que en esencia busca “precaver su desviación y la consecuente desfinanciación del sistema”<sup>5</sup>. De esta manera, sólo será posible diseñar un sistema que sea potencialmente viable en términos económicos, si se garantiza como mínimo que los recursos de la seguridad social tendrán ese único destino, evitando un desfinanciamiento para asumir otro tipo de obligaciones o prestaciones a cargo del Estado.*

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-155 de 2004.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1002 de 2004. En el mismo sentido ver la Sentencia C-349 de 2004.

<sup>4</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-111 de 2006 y C-543 de 2007.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1002 de 2004.

*3.4.- En este orden de ideas, la Corte concluye que el artículo 48 de la Constitución fija al Legislador límites de regulación, no sólo en cuanto al destino de los recursos de la seguridad social en general, sino específicamente en cuanto se refiere a la sostenibilidad financiera del sistema pensional. Y es desde esta perspectiva que deberá examinarse la validez constitucional de las expresiones aquí demandadas.[...]*

En consecuencia, los recursos que perciban las entidades territoriales por cuotas partes pensionales constituyen un soporte financiero que permite a las entidades que las recaudan financiar las mesadas pensionales derivadas de los reconocimientos de pensiones con concurrencia de varias entidades públicas, por haber laborado el ex trabajador y posterior pensionado en varias de éstas.

El ingreso recaudado por cuotas partes pensionales es un ingreso corriente de destinación específica que como tal debe incorporarse presupuestalmente en la vigencia fiscal en que se cause.

Si al finalizar la vigencia fiscal quedan sin ejecutar recursos por ese concepto, deben incorporarse en el presupuesto de la siguiente vigencia como recursos del balance de destinación específica dentro del rubro de recursos de capital y constituyen fuente de financiación de las mesadas pensionales concurrentes y las cuotas partes pensionales por pagar.

En general, con los ingresos corrientes de destinación específica percibidos por las entidades territoriales para el pago de pasivo pensional, entre otros, cuotas partes pensionales, debe financiarse el pasivo pensional de la entidad territorial.

Con el fin de establecer lo que comprende el término “pasivo pensional” se hace necesario tener en cuenta de una parte, la definición de pasivo pensional señalada en el parágrafo 1º del artículo 1 de la ley 549 de 1999:

**“PARÁGRAFO 1o.** Entiéndase por pasivo pensional las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones.”

Y de otra parte, las consideraciones expuestas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto emitido el 02 de agosto de 2013, radicado bajo el número 11001-03-06-000-2013-00339-00(2153) sobre la definición de pasivo pensional:

**[...]1. El concepto de pasivo pensional**

En primer lugar, es del caso observar que no existe en la ley una definición universal y unívoca del concepto “pasivo pensional”, que sea aplicable, por ende, a todas las personas y entidades de derecho público o privado.

Sin embargo, existen algunas disposiciones que han definido el pasivo pensional para determinados efectos o dentro de ciertos ámbitos, así como opiniones y orientaciones

técnicas de las autoridades públicas en materia fiscal y contable, a partir de las cuales es posible construir una idea general de lo que debe entenderse por “pasivo pensional”. [...]

De manera similar, el párrafo 1º del artículo 1º de la ley 549 de 1999 preceptúa lo siguiente: “*Entiéndase por pasivo pensional las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y pensiones*”.

Sobre esta definición, la Contaduría General de la Nación, en el documento intitulado “*Aspectos conceptuales, jurídicos y contables relacionados con el pasivo pensional de las entidades contables públicas*”, explica lo siguiente:

### **“6.3. Conceptos que hacen parte del cálculo actuarial del pasivo pensional**

*“Los conceptos que hacen parte del cálculo actuarial del pasivo pensional son aquellos que ha considerado la Ley 100 de 1993 y la Ley 549 de 1999, es decir, pensiones, cuotas partes de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales. Estos conceptos se reflejan en las cuentas y subcuentas creadas para reconocer y revelar el pasivo pensional, aunque ellos se encuentran clasificados tanto para las entidades empleadoras como para los fondos de reserva”.*

Igualmente, en el glosario del mismo documento se define la expresión “cálculo actuarial del pasivo pensional de empleadoras” así: “*Valor presente de los pagos futuros que la entidad contable pública empleadora deberá realizar a sus pensionados actuales, o a quienes hayan adquirido derechos, de conformidad con las condiciones definidas en las disposiciones legales vigentes, por concepto de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes de pensiones y de bonos pensionales. También corresponde al valor presente de los pagos futuros que la entidad contable pública deberá realizar a favor del personal activo, cuando la entidad reconoce y paga la pensión, teniendo en cuenta que existen incertidumbres probables y remotas en relación con la materialización de la obligación de pago y la exactitud de la cuantía a pagar*”.

Debe aclararse que los términos “pasivo pensional” y “cálculo actuarial del pasivo pensional” no son sinónimos, ya que, como explica la Contaduría General en el documento citado, el pasivo pensional puede ser “estimado” o “real”. El primero corresponde al valor presente de todas las obligaciones pensionales *futuras* que, con certeza o con una razonable probabilidad, va a tener que asumir la entidad contable pública, mientras que el pasivo real es aquel conformado por las obligaciones pensionales que ya se han causado y dicha entidad debe pagar. Sólo el primero, es decir, el pasivo estimado, es el que debe ser objeto del cálculo actuarial, mientras que el pasivo real, cuando se genera, amortiza (disminuye) el valor del cálculo actuarial.

En todo caso, los conceptos y obligaciones que deben tenerse en cuenta para determinar el cálculo actuarial pensional son ilustrativos para aclarar qué tipo de obligaciones forman parte del pasivo pensional, pues, como se indicó, el cálculo actuarial representa el valor estimado de las obligaciones futuras del pasivo pensional.

De todo lo anterior se desprende que el pasivo pensional está constituido por obligaciones presentes y futuras, pero en todo caso ciertas, cuyo valor se conoce actualmente o se puede estimar razonablemente con técnicas y fórmulas conocidas de matemáticas financieras y actuariales, tal como sucede con las pensiones, las cuotas partes pensionales, los bonos pensionales, los títulos pensionales y sus respectivas cuotas o partes.[...]" (subrayado fuera de texto)

En consecuencia, si los recursos que recaudan las ET por cuotas partes pensionales, son un soporte financiero para cancelar, tanto las mesadas pensionales reconocidas imponiendo concurrencia a otras entidades públicas, como las cuotas partes pensionales por pagar impuestos por concurrencia al departamento, distrito o municipio que las recauda y éstas constituyen un ingreso corriente de destinación específica para financiar el pasivo pensional a cargo de las ET, definido en los términos previstos en el parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 549, consideramos que, no es viable financiar con cargo a esos recursos, la indemnización sustitutiva regulada en el artículo 37 de la Ley 100, que deben reconocer y pagar, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos en el ordenamiento jurídico, las Administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Cordial saludo,

**Luis Fernando Villota Quiñones**  
Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial  
Dirección General de Apoyo Fiscal

**Revisó:** Luis Fernando Villota Quiñones  
**Elaboró:** Esmeralda Villamil

Firmado digitalmente por: LUIS FERNANDO VILLOTA QUINONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**  
Código Postal 111711  
PBX: (571) 381 1700  
Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071  
atencioncliente@minhacienda.gov.co  
Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.  
www.minhacienda.gov.co