



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: María del Pilar Bahamón Falla

---

Bogotá D.C., 31 de marzo del 2022

**Número Único: 11001 03 06 000 2021 00180 00**

**Referencia:** Conflicto negativo de competencias administrativas

**Partes:** Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones, y la Fiduciaria La Previsora S.A., en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo «PAP Banco Cafetero S.A. en Liquidación PAR».

**Asunto:** Autoridad competente para conocer la solicitud de reconocimiento de pensión de vejez. Extrabajadora del extinto Banco Cafetero S.A. Patrimonio Autónomo de Remanentes del Banco Cafetero S.A. en Liquidación.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA (Ley 1437 de 2011), respectivamente modificados por los artículos 2° y 19 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, procede a estudiar el asunto de la referencia.

#### I. ANTECEDENTES

Con base en la documentación recibida, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al presente conflicto:

1. La señora Marina Pinzón Camacho nació el 22 de junio de 1953 y en la actualidad tiene 68 años<sup>2</sup>.
2. De acuerdo con la certificación electrónica de tiempo laborados CETIL<sup>3</sup> que obra en el expediente: la señora Pinzón Camacho laboró en las siguientes entidades:
  - a) En la Rama Judicial, en la dirección ejecutiva de la seccional Bogotá desde el 15 de enero de 1974 hasta el 28 de febrero de 1978.

---

<sup>1</sup> Ley 2080 de 2021 (enero 25), «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción».

<sup>2</sup> Archivo digital SAMAI, documento 6, folio 5.

<sup>3</sup> El sistema de Certificación Electrónica de Tiempos Laborados - CETIL, es el mecanismo a través del cual se expide todas las certificaciones de tiempos laborados y salarios por parte de las entidades públicas y privadas que ejerzan funciones públicas o cualquier otra entidad que deba expedir certificaciones de tiempos laborados o cotizados y salarios con el fin de ser aportadas a las entidades que reconozcan prestaciones pensionales a través del diligenciamiento de un formulario único electrónico.

b) En el Banco Cafetero desde el 2 marzo de 1978 al 31 de octubre de 1994, de acuerdo con la información registrada en el expediente<sup>4</sup>.

c) Desde el año 1994 a la fecha, no se evidenció que realizara cotizaciones

3. El 3 de febrero de 2021, la señora Pinzón Camacho pidió a Colpensiones el reconocimiento y pago de la pensión de vejez. Mediante Resolución DPE 2668 del 14 de febrero de 2020, Colpensiones resolvió de forma negativa la petición y remitió por competencia a la Fiduciaria La Previsora S.A.<sup>5</sup>.

4. El 24 de junio de 2021, la señora Pinzón Camacho elevó petición ante la Fiduciaria La Previsora S.A. para el reconocimiento y pago de la pensión de vejez. Ante esta solicitud la entidad mencionada con oficio 20210081518351 remitió a Colpensiones y argumentó la falta de competencia.

5. La Fiduciaria La Previsora S.A. en calidad de vocera y administradora del Banco Cafetero S.A. en Liquidación, emitió respuesta a la señora Pinzón Camacho el 8 de julio de 2021, en la cual explicó que no tenía la competencia para reconocer la prestación económica solicitada y que sólo estaba facultada a tramitar el bono pensional<sup>6</sup>.

6. El 30 de julio de 2021, la señora Pinzón Camacho radicó ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consulta para «conocer la solicitud de Bono pensional por los tiempos laborados en el banco (sic) Cafetero S.A. Liquidación». La oficina de bonos pensionales con oficio del 2 de agosto de 2021 le respondió que:

i) El bono pensional no se entrega a las personas, sino que se emite para financiar las pensiones del régimen de prima media. ii) Colpensiones es la autoridad a la que le corresponde adelantar el trámite para la emisión y pago. iii) Cualquier gestión con intención de reconocer y pagar la pensión debía adelantarse ante Colpensiones<sup>7</sup>.

7. El 2 de agosto de 2021, la señora Pinzón Camacho solicitó a Colpensiones el reconocimiento y pago de la pensión de vejez. Mediante oficio SUB 249125 del 29 de septiembre de 2021, Colpensiones resolvió de forma desfavorable la petición y explicó que la competencia para estudiar el caso está a cargo de la Fiduciaria La Previsora S.A., en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo «PAP Banco Cafetero S.A. en Liquidación PAR»<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Según certificación electrónica de tiempos laborados CETIL del 14 de agosto de 2019 (Archivo digital SAMAI, documento 6, folios 38 al 49).

<sup>5</sup> No se recibió copia de esta solicitud, pero se enuncia en los antecedentes de la Resolución DPE 2668, Archivo digital SAMAI, documento 6, folios 13 al 16

<sup>6</sup> Archivo digital SAMAI, documento 6, folios 13 al 16

<sup>7</sup> Archivo digital SAMAI, documento 6, folios 25 al 30

<sup>8</sup> Archivo digital SAMAI, documento 6, folios 17 al 23

8. El 26 de noviembre de 2021, la señora Marina Pinzón Camacho solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil dirimir el presente conflicto negativo de competencias suscitado entre la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones y la Fiduciaria La Previsora S.A., en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo «PAP Banco Cafetero S.A. en Liquidación PAR»<sup>9</sup>.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco días, con el fin de que las autoridades involucradas y las personas interesadas presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto.<sup>10</sup>

Consta que se comunicó sobre el presente conflicto a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, a la Fiduciaria La Previsora S.A., en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo PAP Banco Cafetero S.A. en Liquidación. PAR, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la señora Marina Pinzón Camacho.<sup>11</sup>

La Secretaría de la Sala informó que durante la fijación del edicto, la Fiduciaria la Previsora S.A. en calidad de vocera y administradora del PAP del Banco Cafetero en Liquidación PAR, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, allegaron alegatos.

## III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

### 1. De la Fiduciaria La Previsora S.A., en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo PAP Banco Cafetero S.A. en Liquidación. PAR

Comenzó sus alegatos con un resumen de los antecedentes del contrato de fiducia mercantil que celebró la Fiduprevisora S.A. y el Banco Cafetero en Liquidación y enfatizó que al Patrimonio Autónomo de remanentes «no le fue asignada la facultad legal o contractual de expedir actos administrativos», sólo se le autorizó actuar en calidad de administradora de los recursos y activos del fideicomiso.

Advirtió que las solicitudes de devolución de aportes no se establecieron como tareas del fideicomiso y por el contrario, sus obligaciones fueron limitadas y descritas en el contrato de fiducia mercantil.

---

<sup>9</sup> Archivo digital SAMAI, documento 6, folios 1 al 5

<sup>10</sup> Archivo digital SAMAI documento1, folio 1

<sup>11</sup> Archivo digital SAMAI, documento 3.

Además, explicó que el Patrimonio Autónomo de Remanentes del Banco Cafetero en Liquidación, no «podrá realizar pagos a favor de los solicitantes de prestaciones económicas, respecto de bonos pensionales o devolución de aportes, en virtud a que el Fideicomiso no es un fondo de pensiones y no fue creado para tal efecto».

Indicó que la petición para la expedición del bono pensional «se adelantará cuando el mismo sea requerido por el fondo de pensiones o por la Administradora Colombiana de Pensiones», razón por la cual, manifestó que no se evidenció solicitud alguna por parte de Colpensiones en este caso.

También mencionó que al revisar la base de datos se encontró que la extinta entidad Bancaria previó a favor de la Señora Pinzón el pago de un Bono Pensional tipo B, el cual financia la pensión de vejez del régimen de prima media.

Por último, afirmó que la Fiduprevisora S.A. no es la autoridad competente para resolver de fondo la solicitud de la señora Pinzón como lo expresó Colpensiones, porque sus facultades en representación del Banco Cafetero, están descritas en el contrato de fiducia, el cual prohíbe la expedición de actos administrativos que reconozcan derechos pensionales.

## **2. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Se refirió a la repuesta de la oficina de bonos pensionales del 2 de agosto de 2021, a la señora Pinzón, en la cual argumentó que:

De acuerdo con su competencia legal, esta Oficina responde ÚNICAMENTE por la Liquidación, Emisión, Expedición, Redención, Pago o Anulación de Bonos Pensionales o Cupones de Bonos Pensionales a cargo de la Nación. (Artículo 11 del Decreto 4712 de 2008, modificado por el Decreto 192 de 2015, modificado por el Decreto 848 DE 2019). Procedimientos que se adelantan con base en las solicitudes que al respecto realicen las Administradoras del Sistema General de Pensiones (llámense COLPENSIONES o Administradoras de Fondos Privados de Pensiones).

Explicó que las funciones asignadas a la oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda «son las de facilitar a los empleadores y a las entidades certificadoras, el acceso al Sistema de Certificación Electrónica CETIL, para que todas las autoridades públicas o privadas que no cotizaron al extinto ISS pudieran certificar las historias laborales de sus empleados».

Para concluir aclaró que cualquier trámite prestacional de la señora Pinzón «debe llevarlo a cabo directamente con COLPENSIONES», porque fue la autoridad asignada para recibir las solicitudes de aclaraciones o dudas pertinentes sobre los derechos pensionales de los ex trabajadores del Banco Cafetero en Liquidación.

### 3. De la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

Se refirió a las peticiones que elevó la señora Pinzón a esa autoridad, en las que solicitó que se le reconociera la pensión de vejez, las cuales se respondieron de forma negativa y se remitieron a la Fiduprevisora S.A. por considerarla competente.

Reconoció que a través de los formatos CETIL se reportó los tiempos de servicios de la señora Pinzón y los relacionó así:

Empleador	Desde	Hasta	Novedad	Cotizados a	Años	Meses	Días
DIRECCION EJECUTIVA SECCIONAL ADMON., JUDICIAL	15/01/1974	28/02/1978	Tiempo Laborado	Rama Judicial	4	1	14
BANCO CAFETERO EN LIQUIDACIÓN	2/03/1978	1/04/1994	Tiempo Laborado	Banco Cafetero-Fiduprevisora	16	1	0
BANCO CAFETERO EN LIQUIDACIÓN	2/04/1994	30/10/1994	Tiempo Laborado		0	6	29

También hizo referencia a la auditoría que realizó la Dirección de Prestaciones Económicas de Colpensiones, la cual presentó un análisis del caso concreto de la señora Pinzón. En dicho documento se concluyó que:

Sucede algo particularmente característico en este caso, y es que respecto de los tiempos de trabajo al servicio de BANCAFÉ entre el 2 de marzo de 1978 y el 30 de octubre de 1994 no existen aportes a cajas o fondos de naturaleza pública administradoras del régimen de prima media, y quien aparece como responsable de los mismos es la NACIÓN. Como se puede apreciar, BANCAFÉ no era una caja o fondo administrador del RPM, y, en virtud de su liquidación, ni la FIDUPREVISORA S.A. a título personal, ni en calidad de vocera del PAP BANCAFÉ tampoco tienen dicha función. Bajo esa premisa, las prestaciones que pudiesen estar a cargo del extinto BANCO CAFETERO, serían del resorte de las prestaciones de índole patronal derivadas de la ausencia de aseguramiento en los sistemas tradicionales de la seguridad social, circunstancia que nos llevaría al escenario de analizar la pertinencia de la posibilidad de una prestación con cargo a la conmutación pensional.

En consecuencia, precisó que

[...] es un hecho preponderante que el cálculo actuarial que existe como contingencia de la señora MARINA PINZÓN CAMACHO se haya elaborado con el

único fin de la elaboración de una Bono Tipo B y no para el reconocimiento y pago de una pensión patronal, pero ello debería convalidarse dentro del procedimiento definido para las conmutaciones pensionales y sobre dicha base determinar si con dicha información podemos concluir que definitivamente la prestación se debe enrutar y tramitar como una prestación del RPM, o si existe la posibilidad de un nuevo análisis diferenciador que permita concluir que el ciudadano tiene derecho al reconocimiento y pago de una pensión patronal y, por ende, susceptible de adición a la conmutación pensional.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 1. Competencia

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que en su Título III se ocupa del «procedimiento administrativo general», y en su Capítulo I, de las «reglas generales»<sup>12</sup> prevé en el artículo 39, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021:

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

De igual manera se procederá cuando **dos autoridades administrativas** se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado. (Se resalta).

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del citado código, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

**10. Resolver los conflictos de competencias administrativas** entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los

---

<sup>12</sup> Artículo 34. Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.

cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto. (Se resalta).

Con base en el artículo 39 transcrito y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, los cuales deben ser valorados en el caso concreto, a saber:

*i)* Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta.

El asunto discutido es particular y concreto y de naturaleza administrativa, porque se trata de la solicitud presentada por la señora Marina Pinzón Camacho para el reconocimiento y pago de sus derechos pensionales.

*ii)* Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular.

Las dos autoridades en conflicto la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones y la Fiduciaria La Previsora S.A., en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo del Banco Cafetero S.A. en Liquidación, han negado tener competencia para resolver la solicitud de la señora Pinzón Camacho.

*iii)* Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

En el presente asunto las dos autoridades son del orden nacional, la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones y la Fiduprevisora en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo del Banco Cafetero S.A. en liquidación

Se concluye que la Sala es competente para dirimir el conflicto.

## **2. Términos legales**

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»<sup>13</sup>.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, para el examen y decisión de los asuntos que

---

<sup>13</sup>La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1º de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

### **3. Aclaración Previa**

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las posibles alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, la verificación de las situaciones de hecho y de derecho y la respectiva decisión de fondo sobre la petición de la referencia.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

### **4. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar la autoridad competente para resolver de fondo la solicitud presentada por la señora Marina Pinzón Camacho para que le sea reconocida y pagada la pensión de vejez.

Como se aprecia en los antecedentes, el presente conflicto negativo de competencias administrativas se suscitó entre Colpensiones, y la Fiduprevisora en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo del Banco Cafetero S.A. en liquidación, en la medida en que las dos autoridades manifiestan que no son



competentes para resolver de fondo sobre la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez presentada por la señora Marina Pinzón Camacho.

Para resolver el problema jurídico, la Sala se referirá a lo siguiente: i) El Sistema General de Pensiones y el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, artículo 36. ii) Banco Cafetero S.A.; iii) la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones y el caso concreto

## **5. Análisis de la normativa aplicable**

### **5.1. El Sistema General de Pensiones y el régimen de transición en la Ley 100 de 1993. Reiteración<sup>14</sup>**

La Constitución Política de Colombia (1991), en su artículo 48, consagra la Seguridad Social como un servicio público de carácter obligatorio, prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado. Asimismo, establece que debe garantizarse a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

#### **a) El Sistema General de Pensiones**

El 23 de diciembre de 1993 entró en vigencia la Ley 100 de 1993<sup>15</sup>, que creó el Sistema de Seguridad Social Integral para atender el servicio público de seguridad social y garantizar los derechos inherentes al mismo en pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios definidos en la misma ley (artículos 1°, 5° y 8°).

En materia pensional creó el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones que aplica «a todos los habitantes del territorio nacional», pero conserva y respeta los derechos, servicios y beneficios adquiridos antes de la entrada en vigencia de la Ley 100, esto es, antes del 23 de diciembre de 1993, fecha de su publicación en el Diario Oficial núm. 41.148, así como las pensiones causadas para esa misma fecha aun cuando no estuvieran reconocidas (artículo 11<sup>16</sup>).

---

<sup>14</sup> Entre otras decisiones de la Sala: del 5 de marzo de 2019, Rad. núm. 11001-03-06-000-2018-00246-00; del 11 de diciembre de 2018, Rad. núm. 11001-03-06-000-2018-00201-00; del 11 de diciembre de 2018, Rad. núm. 11001-03-06-000-2018-00110-00; del 6 de junio de 2018, Rad. núm. 11001 03 06 000 2018 00064 00; del 9 de noviembre de 2020, Rad. núm. 11001-03-06-000-2019-00184-00; del 14 de diciembre de 2020, Rad. núm. 11001 03 06 000 2020 00224 00.

<sup>15</sup> Ley 100 de 1993 (diciembre 23) «Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones».

<sup>16</sup> Ley 100/93, artículo 11 (texto original): «El Sistema General de Pensiones, con las excepciones previstas en el artículo 279 de la presente ley, se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional, conservando adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público,

La Ley 100 integró el Sistema General de Pensiones con dos regímenes solidarios y excluyentes (artículo 12<sup>17</sup>): de prima media con prestación definida, y de ahorro individual con solidaridad.

En el artículo 52 dispuso que el Instituto de Seguros Sociales (ISS) sería el administrador del régimen de prima media con prestación definida, y que las cajas, fondos o entidades de previsión social entonces existentes administrarían dicho régimen respecto de sus afiliados y mientras tales entidades subsistieran<sup>18</sup>:

Artículo 52. ENTIDADES ADMINISTRADORAS. El régimen solidario de prima media con prestación definida será administrado por el Instituto de Seguros Sociales.

Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, administrarán este régimen respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistan, sin perjuicio de que aquéllos se acojan a cualesquiera de los regímenes pensionales previstos en esta Ley. (Subraya la Sala).

Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, estarán sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria.

En concordancia con el segundo inciso del artículo 52, en el artículo 129 quedó prohibida la creación de nuevos fondos, cajas o entidades de previsión en el sector público, salvo que se constituyeran como empresas prestadoras de salud:

Artículo 129: PROHIBICIÓN GENERAL. A partir de la vigencia de la presente Ley, se prohíbe la creación de nuevas cajas, fondos o entidades de previsión o de seguridad social del sector público, de cualquier orden nacional o territorial,

---

oficial, semioficial, en todos sus órdenes, del Instituto de Seguros Sociales y del sector privado en general. / Para efectos de este artículo se respetarán y por tanto mantendrán su vigencia los derechos adquiridos conforme a disposiciones normativas anteriores, pacto o convención colectiva de trabajo./Lo anterior será sin perjuicio del derecho de denuncia que le asiste a las partes y de que el tribunal de arbitramento dirima las diferencias entre las partes.»

<sup>17</sup> Ley 100, artículo 12: «REGÍMENES DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES. El Sistema General de Pensiones está compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes pero que coexisten, a saber: a. Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida. / b. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.»

<sup>18</sup> Sobre el particular, esta Sala ha afirmado: «A partir de la Ley 100 de 1993 se definió que el Régimen de Prima Media con Prestación Definida sería prestado por una sola entidad estatal, en razón de lo cual las cajas, fondos y entidades públicas hasta entonces encargadas del reconocimiento de las pensiones de jubilación de las personas vinculadas laboralmente con el Estado, no admitirían más afiliados y continuarían reconociendo las pensiones de quienes eran sus afiliados a la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, como regla general» Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 17 de septiembre de 2015, radicación núm. 11001-03-06-000-2015-00039-00.

diferentes a aquellas que de conformidad con lo previsto en la presente Ley, se constituyan como entidades promotoras o prestadoras de servicios de salud.

En armonía con el respeto a los derechos adquiridos, las normas que han ordenado la supresión de las entidades, cajas y fondos de previsión del nivel nacional o las que cierran los procesos liquidatarios incluyen las instituciones o los mecanismos para asumir el respectivo pasivo pensional.

#### **b) El régimen de transición de la Ley 100 de 1993. Reiteración<sup>19</sup>**

Con el fin de amparar las expectativas legítimas de quienes no habían asegurado su derecho a la pensión, pero se encontraban próximos a cumplir con las condiciones previstas para ello, el Legislador estableció un régimen de transición, contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

De acuerdo con dicha norma, son beneficiarias del régimen de transición las personas que, al entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones creado por esa ley, tenían cierta edad o habían alcanzado un tiempo mínimo de servicios cotizados o laborados, a quienes se les garantizó la posibilidad de pensionarse con las disposiciones anteriores que les fueran aplicables, cuando cumplieran las condiciones allí previstas.

El artículo 36 dispuso los requisitos que debían cumplir las personas para ser beneficiarias del régimen de transición, así:

Artículo 36. Régimen de Transición. La edad para acceder a la pensión de vejez continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en 2 años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

**La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados.** Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley [...]. (Resaltado de la Sala).

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 15 de diciembre de 2016, Rad. núm. 11001-03-06-000-2016-00224; Decisión del 24 de octubre de 2018. Rad. núm. 11001 03 06 000 2018 00113 00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, rad. 11001-03-06-000-2019-00112; Decisión del 25 de agosto de 2020, rad. 11001-03-06-000-2020-00160-00; Decisión del 3 de febrero de 2021, Rad. núm. 11001-03-06-000-2020-00244-00.

La entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones fue fijada en el artículo 151 de la misma Ley 100: para los servidores públicos del nivel nacional, el 1º de abril de 1994; y para los servidores del nivel territorial, la fecha sería la señalada por la autoridad territorial y, en todo caso, a más tardar el 30 de junio de 1995.<sup>20</sup>

En el año 2005 se expidió el Acto Legislativo 01<sup>21</sup> que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política en varios incisos y párrafos; prohibió la existencia de los regímenes pensionales excepcionales y especiales excepto los del Presidente de la República y la Fuerza Pública; y adoptó medidas para finalizar el régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993:

Artículo 1º. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:  
(...)

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo.  
(...)

Parágrafo transitorio 4º. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.

Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen [...].

De manera que, en los términos del párrafo transitorio 4º transcrito, el régimen de transición de la Ley 100 expiró el 31 de julio de 2010. A la vez, para los beneficiarios del régimen de transición que en esa fecha – 31 de julio de 2010 – no habían causado el derecho pensional, el mismo párrafo transitorio 4º extendió hasta el año 2014 dicho régimen, siempre que sus beneficiarios acreditaran 750 semanas

---

<sup>20</sup> Ley 100 de 1993, Artículo 151. «Vigencia del sistema general de pensiones. El sistema general de pensiones previsto en la presente ley, regirá a partir del 1º de abril de 1994. No obstante, el gobierno podrá autorizar el funcionamiento de las administradoras de los fondos de pensiones y de cesantía con sujeción a las disposiciones contempladas en la presente ley, a partir de la vigencia de la misma. / Párrafo. El sistema general de pensiones para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, entrará a regir a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha que así lo determine la respectiva autoridad gubernamental.»

<sup>21</sup> Acto Legislativo 01 de 2005 (julio 22) «Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política».

cotizadas, o su equivalente a 15 años de servicio, en la fecha de entrada en vigencia del acto legislativo, esto es, el 25 de julio de 2005.<sup>22</sup>

En cuanto al alcance de la expresión «hasta el año 2014», esta Sala, en concepto del 10 de diciembre de 2013<sup>23</sup> sustentó que concluía el 31 de diciembre de 2014.

Por lo tanto, las personas beneficiarias del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 tienen derecho a solicitar la aplicación del régimen anterior a la citada Ley 100 que les fuere aplicable, en los términos y condiciones establecidos por el Acto Legislativo 01 de 2005.

Asimismo, quienes no fueron beneficiarios del régimen de transición, quedaron dentro del Sistema General de Pensiones, en el régimen de prima media con prestación definida o en el régimen de ahorro individual con solidaridad, según su elección.

### **c. La Ley 33 de 1985 Reiteración<sup>24</sup>**

El régimen pensional de los empleados oficiales que hubieran aportado a las correspondientes cajas de previsión del sector público, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, estaba regulado por la Ley 33 de 1985, la cual prescribía:

Artículo 1º. El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

Al respecto, la Sala ha manifestado en diversas oportunidades<sup>25</sup>, que el régimen pensional contenido en la Ley 33 de 1985, es el que adquiere el empleado oficial cuando ha prestado 20 años de servicio continuos o discontinuos y ha cumplido 55 años de edad, conforme a lo ordenado por el artículo 1º *ibidem*.

---

<sup>22</sup> A. L. 01/05. Artículo 2o. «El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.» Fue publicado en el Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 10 de diciembre de 2013, Radicación No. 2194, Expediente 11001 03 06 000 2013 00540 00

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 12 de diciembre de 2019. Rad. 11001-03-06-000-2019-00154-00

<sup>25</sup> Ver entre otros, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión de 8 de junio de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2016-00034-00, decisión de 8 de junio de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2016-00037-00 y, decisión de 26 de julio de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2016-00107-00.

## 5.2 Banco Cafetero S.A. Reiteración<sup>26</sup>

### a. Creación, naturaleza jurídica y régimen legal

El Banco Cafetero fue creado por el Decreto 2314 de 1953<sup>27</sup> y su objeto principal era «financiar la producción, la recolección, el transporte y la exportación de café y de otros productos agrícolas» (art. 1º). La misma disposición autorizó a la Federación Nacional de Cafeteros a suscribir un monto determinado en acciones de un banco comercial denominado «Banco Cafetero» vinculado al Ministerio de Agricultura.

El decreto también autorizó (arts. 2º y 3º) al «Banco Cafetero» a realizar las mismas operaciones autorizadas por la ley a los bancos comerciales y señaló que debía sujetarse a las leyes que regulaban esas entidades. El Decreto 2420 de 1968<sup>28</sup> (art. 57) designó los representantes del Gobierno nacional en su junta directiva<sup>29</sup> y el artículo 73<sup>30</sup> impuso la obligación a los organismos adscritos y vinculados al Ministerio de Agricultura de ajustar sus estatutos al Decreto 1050 de 1968<sup>31</sup> a lo previsto en el mismo.

Mediante el Decreto 886 de 1969<sup>32</sup>, el Banco Cafetero se transformó en sociedad de economía mixta del orden nacional, vinculada al Ministerio de Agricultura. Y en materia de personal, el artículo 26 dispuso:

De acuerdo con el artículo 5º del Decreto 3135 de 1968<sup>33</sup> las personas que presten sus servicios en el Banco son trabajadores oficiales. El Gerente en razón de las funciones que desempeña, tiene la calidad de empleado público.

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 12 de diciembre de 2019. Rad. 11001-03-06-000-2019-00154-00.

<sup>27</sup> «Por el cual se crea un Banco Cafetero y de Exportaciones».

<sup>28</sup> «Por la cual se reestructura el Sector Agropecuario».

<sup>29</sup> Artículo 57. Junta Directiva. A partir del 1 de enero de 1969, los representantes del Gobierno Nacional en la Junta Directiva del Banco Cafetero, serán el Ministro de Agricultura y el gerente del Instituto de Mercadeo Agropecuario o sus delegados.

<sup>30</sup> Artículo 73. Con la aprobación del Gobierno Nacional, los organismos adscritos y vinculados al Ministerio de Agricultura procederán a modificar sus estatutos en lo pertinente, a fin de ponerlos en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 1050 de 1968 y en el presente Decreto.

<sup>31</sup> «Por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la Administración Nacional».

<sup>32</sup> «Por el cual se aprueban los estatutos del Banco Cafetero».

<sup>33</sup> El 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», dispuso en el artículo 5 que: Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Por Decreto 501 de 1989<sup>34</sup> el Banco Cafetero se transformó en empresa industrial y comercial del Estado y se mantuvo su vinculación al Ministerio de Agricultura. Luego mediante Decreto 1748 de 1991<sup>35</sup> de nuevo se transformó en sociedad de economía mixta del orden nacional y se mantuvo su vinculación al Ministerio de Agricultura. En cuanto a su régimen legal se dispuso que<sup>36</sup>:

[...] es una sociedad anónima sometida a las reglas del derecho privado y a la jurisdicción ordinaria. Estará regido por las normas pertinentes del Código de Comercio, de los Decretos 1050 de 1968 y 130 de 1976, por los estatutos que expida su asamblea general y por las disposiciones contenidas en este Decreto.

Y mediante el artículo 78 de la Ley 510 de 1999<sup>37</sup> se modificó una vez más el régimen legal del Banco para definirlo como sociedad anónima sometida a las reglas del derecho privado y a la jurisdicción ordinaria. Y se precisó que cuando la participación del Fondo Nacional del Café en el capital del Banco sea inferior al 50%, la entidad dejará de estar vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>38</sup> (art. 78 parágrafo).

Mediante el Decreto 092 de 2000<sup>39</sup> (art. 1)<sup>40</sup> se definió al Banco Cafetero S.A. como una sociedad por acciones de economía mixta del orden nacional, de la especie de

---

<sup>34</sup> «Por el cual se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura y se determinan las funciones de sus dependencias» incorporado en los artículos 2.4.9.1.1. y s.s. del 1730 de 1991 «Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero».

<sup>35</sup> Decreto 1748 de 1991 (julio 4) «Por el cual se transforma el Banco Cafetero en sociedad de economía mixta» modificado a su vez por el Decreto 2055 de 1991 «Por el cual se modifica el Decreto 1748 de 1991 sobre organización del Banco Cafetero».

<sup>36</sup> Artículo 2.4.9.1.3 del Decreto 1748 de 1991 incorporado en el Decreto 1730 de 1991 EOSF.

<sup>37</sup> Ley 510 de 1999 (agosto 3) «Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades».

<sup>38</sup> El 28 de septiembre de 1999, Bancafé S.A. fue capitalizado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) y quedó con el 99.9% de las acciones. El 0.1% restante fue adquirido por comercializadoras y exportadoras de café. Esta composición accionaria se mantuvo hasta la fecha de liquidación del Banco.

<sup>39</sup> «Por el cual se modifican algunos aspectos de la estructura del Banco Cafetero S.A., Bancafé».

<sup>40</sup> «Artículo 1o. El Banco Cafetero S.A., Bancafé, es una sociedad por acciones, de economía mixta del orden nacional, de la especie de las anónimas, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, excepto en cuanto al régimen de personal que será el previsto en el artículo 29 de sus estatutos y el de las actividades propias del giro ordinario de sus negocios que se sujetarán a las disposiciones del derecho».

La parte subrayada fue declarada nula por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 21 de agosto de 2008 (Rad. 11001-03-25-000-2006-00086-00(1474-06) por considerar que «no podía el Presidente de la República por medio del Decreto 092 de 2000, remitir la aplicación del régimen de personal a los estatutos, por tanto habrá que declarar la nulidad del aparte demandado, advirtiendo si, que el régimen laboral aplicable es el contenido en la Ley, de acuerdo a la exposición que se hizo en esta providencia en el acápite correspondiente al régimen laboral».

las anónimas, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, excepto en materia de personal que se regiría por el artículo 29 de sus estatutos y el de las actividades propias del giro ordinario de sus negocios que se sujetaría al derecho privado.

Según el artículo 29 de los estatutos<sup>41</sup> sólo el presidente y el contralor del banco eran considerados empleados públicos, y los demás trabajadores eran considerados empleados particulares.

Entonces se tiene que el régimen de personal de los empleados del Banco Cafetero en su etapa inicial como empresa industrial y comercial del estado, estaba compuesto por dos categorías<sup>42</sup>, así:

i) trabajadores oficiales: vinculados por contrato de trabajo, y ii) empleados públicos: vinculados por una relación general y reglamentaria, por excepción solo aquellos de dirección y confianza.

A partir del año 1991 se transformó en sociedad de economía mixta, pero no se modificó su régimen de personal. En el año 1994 el Banco Cafetero S.A. fue capitalizado por el sector privado representado por Fiducor S.A., y su participación superó el 10% de las acciones. En esa medida, el régimen jurídico se modificó y sus trabajadores pasaron de oficiales a particulares. En el año de 1999 fue capitalizado por Fogafin y, por ende, sus trabajadores continuaron siendo particulares sometidos al régimen de derecho privado.

En consecuencia, hasta el 4 de julio de 1994, los funcionarios del extinto Banco Cafetero S.A., ostentaron la calidad de trabajadores oficiales (excepto aquellos que ocupaban cargos de dirección y confianza), y a partir de julio 5 de 1994, la calidad de trabajadores particulares por la participación privada en su capital en porcentaje superior al 10 %. En esa medida, a partir del 5 de julio de 1994, quedaron sometidos en sus relaciones laborales, al régimen de derecho privado<sup>43</sup>.

## **b. Liquidación del Banco Cafetero S.A.**

Mediante Decreto 610 de 2005<sup>44</sup> se ordenó la disolución y liquidación del Banco Cafetero S.A.<sup>45</sup> (art. 1) y se determinó que el proceso de liquidación debería concluir

---

<sup>41</sup> Escritura pública de 28 de octubre de 1999 registrada en la Notaría 31 del Círculo de Bogotá.

<sup>42</sup> Según Decreto 3135 del 1968 (art. 5, inc. 2).

<sup>43</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1027 de 2006.

<sup>44</sup> Decreto 620 de 2005 (marzo 7) «[P]or el cual se ordena la disolución y liquidación del Banco Cafetero S.A.».

<sup>45</sup> Artículo 1º. Disolución y liquidación. Disuélvase y ordenase la liquidación del Banco Cafetero S.A., sociedad de economía mixta del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que a partir de la entrada en vigencia del



el 31 de julio de 2010 (art. 2)<sup>46</sup>. Señaló además que el régimen legal aplicable a dicho proceso sería el allí previsto y se aplicarían, en lo pertinente, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero<sup>47</sup>, el Decreto 1122 de 2004<sup>48</sup> y, por último, el Código de Comercio<sup>49</sup> (art. 4).

### **i) Conmutación pensional**

El artículo 11 del Decreto 610 de 2005 reguló la conmutación pensional y señaló que el Banco Cafetero en Liquidación, debía presentarlo para aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el concepto previo de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social de ese Ministerio, el cálculo actuarial correspondiente de los pasivos pensionales de los extrabajadores del Banco.

De lo anterior y previos los trámites legales, el liquidador del Banco Cafetero S.A. llevó a cabo la conmutación pensional con el entonces Instituto de Seguros Sociales (hoy Colpensiones), la cual fue aceptada mediante Resolución núm. 3060 del 10 de noviembre de 2010<sup>50</sup>.

### **ii) Garantía para el pago de los pasivos pensionales y laborales**

Por su parte, el artículo 12<sup>51</sup> se refirió a la garantía para el pago de las obligaciones pensionales y ordenó que los activos del Banco Cafetero en liquidación destinados al pago de pasivos pensionales conservaran su destino, así:

---

presente decreto, para todos los efectos, se denominará «Banco Cafetero en Liquidación» y también podrá denominarse «Banco Cafetero S.A. en Liquidación».

<sup>46</sup> Artículo modificado por el Decreto 1040 de 2010, (marzo 30) «[P]or el cual se modifica el artículo 2° del Decreto 610 de 2005».

<sup>47</sup> Del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero: Los incisos 1º, 2º y 3º, del numeral 2, del artículo 293; los numerales 1, 2, 3, 9 excepto los literales o) y p), y 10 del artículo 295; el artículo 299; los numerales 2, 3 y 4 del artículo 300; los numerales 2, 6, 8, 9, 10 y 11 del artículo 301.

<sup>48</sup> Del Decreto 2211 de 2004: el artículo 1º, numeral 1, excepto los literales c) y l), y numeral 2, literal b); artículo 2º, numerales 3 y 5; artículo 16; artículo 22; artículo 23; artículo 24; artículo 25; artículo 26, numerales 1 y 2; artículo 27; artículo 28; artículo 29; artículo 31; artículo 32; artículo 33; artículo 34; artículo 35; artículo 36; artículo 38; artículo 39; artículo 40; 1º y 2º incisos del artículo 41; artículo 42; artículo 43; artículo 45; artículo 46; artículo 50; artículo 52, excepto el literal d) y la referencia que a la desvalorización se hace en el literal a); artículo 55; artículo 61 y artículo 62, así como las normas que los reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan, en cuanto sean compatibles con la medida adoptada mediante el presente Decreto y con la naturaleza de la entidad.

<sup>49</sup> Dispuso que aplicaría el Código de Comercio en lo no dispuesto en dicho artículo, en cuanto sea compatible con la naturaleza de la entidad.

<sup>50</sup> Se realizó conmutación pensional por 2645 jubilados, según consta en la Resolución 3060 de 2010.

<sup>51</sup> Compilado en el art. 2.2.10.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016<sup>51</sup> «Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones».

Los activos del Banco Cafetero en Liquidación, destinados al pago de los pasivos pensionales conservarán tal destino y no formarán parte de la masa de liquidación.

En todo caso, los pasivos pensionales y laborales deberán pagarse preferencialmente de conformidad con las normas legales sobre prelación de créditos.

El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin), asumirá, una vez se agoten los recursos del Banco Cafetero en Liquidación, la parte no cubierta de las obligaciones laborales y pensionales del mismo. Para este efecto, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) podrá realizar anticipos y pagos parciales de la obligación a la entidad con la cual se vaya a conmutar, siempre y cuando el Banco Cafetero en Liquidación le certifique que los recursos disponibles en la liquidación son insuficientes para cubrir el último cálculo actuarial presentado para aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Si una vez aprobado el cálculo actuarial se evidencia que los recursos entregados por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin), exceden el valor de su obligación, el Banco Cafetero en Liquidación deberá reintegrar a Fogafin dicho excedente. En el caso de que hicieran falta recursos para cubrir dicho cálculo actuarial, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) deberá asumir la diferencia. (se subraya).

La anterior disposición ordenó respetar la destinación de los activos del Banco Cafetero en Liquidación para el pago de las obligaciones pensionales. Y señaló que los pasivos laborales y pensionales se deben pagar con preferencia. Una vez se agoten los recursos, le compete a la Nación a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (en adelante Fogafin) **asumir la parte no cubierta de las obligaciones laborales y pensionales.**

### **iii) Reconocimiento de bonos pensionales y cuotas partes. Patrimonio Autónomo de Remanentes del Banco Cafetero S.A. en Liquidación**

El artículo 13<sup>52</sup> al regular el reconocimiento de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes, dispuso que dicha función estaría a cargo del Banco Cafetero S.A. en Liquidación mientras era «asumida por la entidad con la cual se realice la conmutación pensional», sin perjuicio de que el reconocimiento se asignara a otra entidad.

Conforme a la norma, **los bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales incluidos en el cálculo actuarial** aprobado a cargo del Banco

---

<sup>52</sup> Compilado en el 2.2.10.1.2 del Decreto 1833 de 2016 «Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones».

Cafetero en Liquidación serán emitidos y pagados por la nación a través de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dicho artículo supeditó el pago de los bonos pensionales y sus cuotas partes incluidos en el cálculo actuarial a la ocurrencia de dos circunstancias: i) el traslado de los respectivos recursos al Fondo de Reservas de Bonos Pensionales del Ministerio en cita; y ii) el recibo de la Oficina de Bonos Pensionales del cálculo actuarial por parte de la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del mismo Ministerio.

También dispuso que la:

[...] administración de las cuotas partes por cobrar y por pagar reconocidas antes del cierre de la liquidación, así como de las cuotas partes por pagar que se causen con posterioridad a su cierre, estará a cargo del patrimonio autónomo de remanentes que se constituya [se subraya].

Y señaló que el trámite de las cuotas partes por cobrar que se causen a partir del cierre de la liquidación de la entidad bancaria es responsabilidad de la entidad con la que se realice la conmutación pensional.

Ahora bien, el Decreto 2951 de 2010 (art. 2)<sup>53</sup> adicionó un artículo nuevo<sup>54</sup> para regular la situación de las **personas no incluidas en el cálculo actuarial**, en los siguientes términos:

Los bonos pensionales, las cuotas partes de bonos pensionales y/o las pensiones de las personas que no figuren en el cálculo actuarial aprobado después de finiquitada la liquidación de la entidad, solo serán atendidas conforme al procedimiento previsto en cada caso, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que se acredite ante el Patrimonio Autónomo de Remanentes a que se refiere el artículo 13 del Decreto 610 de 2005 adicionado por el artículo 1 del Decreto 2951 de 2010, el derecho a estar incluido en el cálculo actuarial del Banco Cafetero en Liquidación.
2. Que el Patrimonio Autónomo de Remanentes elabore el cálculo actuarial correspondiente, que dicho cálculo se presente para la respectiva aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional y que el mismo sea aprobado con el concepto previo de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del mismo Ministerio.

---

<sup>53</sup> Modificado por el artículo 1 del Decreto 4031 de 2010.

<sup>54</sup> Compilado en el 2.2.10.1.4 del Decreto 1833 de 2016 «Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones».

3. Que el valor del cálculo actuarial sea cubierto con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo de Remanentes que se constituya y que estos recursos se trasladen a la entidad con la que se conmute o al Fondo de Reservas de Bonos Pensionales, según sea el caso [se subraya].

En virtud de lo anterior, el 30 de noviembre de 2010, el Banco Cafetero S.A. en Liquidación (Fideicomitente) celebró con Fiduciaria La Previsora S.A., un contrato de fiducia mercantil (núm. 3-1-19293) denominado «Patrimonio Autónomo de Remanentes del Banco Cafetero S.A. en Liquidación» «-PAP- Banco Cafetero en Liquidación PAR».

Conforme a la cláusula primera y en desarrollo del artículo 12 del Decreto 610 de 2005, con sus modificaciones, se definió el Fondo de Contingencias como el «destinado al cumplimiento de obligaciones eventuales de carácter laboral y/o pensional que llegaren a presentarse con posterioridad a la terminación de la existencia legal del Fideicomitente (Banco Cafetero en Liquidación)».

También, se asignaron a la Fiduprevisora, como administradora del «PAP- Banco Cafetero en Liquidación PAR.», entre otras, las siguientes funciones en materia laboral y pensional:

- i) Tarea 4. Culminación del proceso de conmutación pensional<sup>55</sup>.
- ii) Tarea 5. Contingencias incluidas en el cálculo actuarial<sup>56</sup>.
- iii) Tarea 6. Manejo de cuotas partes pensionales<sup>57</sup>.
- iv) Tarea 7. Personas no incluidas en el cálculo actuarial. Conforme a lo dispuesto en el Decreto 610 de 2005, con sus modificaciones, señala el contrato lo siguiente:

Atender las solicitudes de reclamación de bonos pensionales, de las cuotas partes de bonos pensionales y/o de las pensiones de las personas que no

---

<sup>55</sup> Sobre el alcance de esta tarea señala el contrato: «Realizar el seguimiento al Instituto de Seguros Sociales para que éste realice la conmutación pensional, si una vez llegado el día de la terminación de la existencia legal de la entidad, quedaren algunos pensionados pendientes por conmutar, o se presenten nuevos casos de conmutación, así como aportar en caso dado, los documentos que solicite el Instituto de Seguros Sociales para el perfeccionamiento de dicha conmutación» (folio 218).

<sup>56</sup> Sobre el alcance de esta tarea señala el contrato: Atender todas las reclamaciones prejudiciales, extrajudiciales y/o administrativas de carácter laboral y/ pensional, que se inicien por personas que se encuentran incluidas en el cálculo actuarial. //Para el cumplimiento de la presente tarea, deberá atender las recomendaciones que al respecto le indique el fideicomitente, mediante documento denominado ANEXO 5 y/o el comité fiduciario [...] (folio 218).

<sup>57</sup> Frente a las cuotas partes pensionales por pagar señala el contrato de fiducia que le corresponde a la Fiduciaria: Atender las solicitudes de pago de cuotas partes pensionales presentadas por las entidades obligadas al pago de la pensión de jubilación e incluidas en el cálculo actuarial [...]. Respecto de las cuotas partes por cobrar, dispone que le corresponde: Ejecutar todas las acciones necesarias para el cobro efectivo de las cuotas partes pensionales de ex trabajadores del Banco a las entidades en las cuotas el trabajador cotizó o prestó sus servicios a fin de evitar la prescripción de las mismas. (folio 218).

figuran en el cálculo actuarial aprobado por el Ministerio de Hacienda [...], después de finiquitada la liquidación de la entidad, conforme al procedimiento previsto para cada caso, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Acreditación ante el Patrimonio Autónomo [...] del derecho a estar incluido en el cálculo actuarial del Banco Cafetero en liquidación por bonos pensionales, cuotas partes de bonos pensionales o pensiones.
2. El Patrimonio Autónomo [...] deberá elaborar el cálculo actuarial correspondiente y lo presentará para aprobación del Ministerio de Hacienda [...] y concepto previo de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del mismo Ministerio.
3. Una vez obtenida la autorización correspondiente del Ministerio de Hacienda [...], se solicitará la aprobación de la normalización pensional al Ministerio de la Protección Social.
4. Al obtener la Resolución por parte del Ministerio de la Protección Social, se iniciará el proceso de conmutación pensional con el Seguro Social o con quien haga sus veces por efecto de dicha conmutación. En el caso de ser un bono pensional o una cuota parte de bono pensional se remite las aprobaciones correspondientes a través de comunicación escrita a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda [...].
5. El valor del cálculo actuarial, será cubierto por FOGAFIN en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 610 de 2005, artículo 12, modificado por el Decreto 4889 de 2007 en su artículo 1º, para ser trasladados a la entidad con la que se realizó el proceso de conmutación pensional o al Fondo de Reservas de Bonos Pensionales, según sea el caso. [...].

Parágrafo primero: Bajo ninguna circunstancia la FIDUCIARIA a título propio o como vocera del titular del Patrimonio Autónomo [...] tendrá la facultad de expedir actos administrativos de reconocimiento o no de las solicitudes pensionales a que se refiere esta tarea.

Entonces, en el evento que se trate del reconocimiento de bonos pensionales, cuotas partes de bonos pensionales o pensiones de personas que no estén incluidas en el cálculo actuarial aprobado después de terminada la liquidación del Banco Cafetero S.A., debe la Fiduprevisora S.A. atender la solicitud mediante el procedimiento establecido y con cargo a los recursos del «Patrimonio Autónomo de Remanentes del Banco Cafetero S.A. en Liquidación». Y en el evento en que se agoten los recursos, corresponde a Fogafin asumir la parte no cubierta de las obligaciones laborales y pensionales para cubrir el cálculo actuarial respectivo, previo los trámites de ley.

Para dar cumplimiento a lo anterior, corresponde a la entidad encargada del estudio y reconocimiento de la pensión, acreditar el derecho de la peticionaria ante la Fiduprevisora S.A. como administradora y vocera del «Patrimonio Autónomo de Remanentes del Banco Cafetero en Liquidación». Es importante resaltar que la Fiduciaria de acuerdo al contrato de fiducia mercantil carece de facultades para

expedir actos administrativos con el objeto de reconocer o negar derechos pensionales.

### **5.3 Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones. Competencias como administradora principal del régimen de prima media con prestación definida. Reiteración<sup>58</sup>**

Con la expedición de los Decretos 2011<sup>59</sup>, 2012<sup>60</sup> y 2013<sup>61</sup> del 28 de septiembre de 2012, el Gobierno nacional reglamentó la entrada en funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y suprimió y declaró en estado de liquidación al Instituto de Seguros Sociales, ente otros asuntos; todo ello a partir del 28 de septiembre de 2012.

El Decreto 2011 de 2012 previó que los afiliados al ISS quedarían vinculados a cargo de Colpensiones:

**Artículo 2º.** Continuidad en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida de los Afiliados y Pensionados en Colpensiones. Los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), mantendrán su condición en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, así como los derechos y obligaciones que tienen en el mismo régimen, sin que ello implique una selección o traslado de régimen del Sistema General de Pensiones. [...]. (Se resalta).

En el artículo 3º del mismo decreto se estableció el trámite a seguir para la atención de las solicitudes de pensión y el cumplimiento de los fallos de tutela proferidos en contra del ISS en Liquidación, presentados o dictados con anterioridad a su vigencia:

**Artículo 3º.** Operaciones de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones. La Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, deberá:

1. Resolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, incluyendo aquellas que habiendo sido presentadas ante el Instituto de Seguros Sociales (ISS), o la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom, no se hubieren resuelto a la entrada en vigencia del presente decreto, con excepción de lo dispuesto en el artículo 5º del mismo.

---

<sup>58</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 27 de noviembre de 2017. Rad. 11001-03-06-000-2017-00119-00.

<sup>59</sup> Por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones».

<sup>60</sup> «Por el cual se suprimen unas dependencias de la estructura del Instituto de Seguros Sociales, ISS».

<sup>61</sup> «Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales, ISS, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones».

2. Pagar la nómina de pensionados que tenía a cargo el Instituto de Seguros Sociales (ISS), como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.
3. Ser titular de todas las obligaciones con los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Instituto de Seguros Sociales (ISS), y de los afiliados de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom.
4. Administrar los Fondos de Reservas de Prestaciones de Vejez, Invalidez y Muerte que administraba el Instituto de Seguros Sociales (ISS), de que trata la Ley 100 de 1993.
5. Efectuar el recaudo de los aportes al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, en las cuentas y con los mecanismos que la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones establezca para tal efecto.

Parágrafo primero transitorio. El pago de la nómina de pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que administraba el Instituto de Seguros Sociales – ISS, correspondiente al mes de octubre de 2012 se realizará de conformidad con el registro y trámite de novedades que haya efectuado el Instituto de Seguros Sociales (ISS).

Parágrafo segundo transitorio. Los actos administrativos expedidos por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que no hubieren sido notificados a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, serán notificados por el Instituto de Seguros Sociales. Dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que se surta la notificación, el Instituto de Seguros Sociales remitirá los expedientes respectivos a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.

Como se aprecia, las funciones que hasta el 28 de septiembre de 2012 (fecha de entrada en vigencia del Decreto 2011 de 2012), le correspondían al Instituto de Seguros Sociales en materia pensional, se reasignaron, a partir de esa fecha, a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones. En este orden de ideas, todas aquellas solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales presentadas ante el ISS después esa fecha, deben ser resueltas por Colpensiones.

## **6. El caso concreto**

De conformidad con los documentos allegados al expediente, se evidencia que:

- i) La señora Marina Pinzón Camacho nació el 22 de junio de 1953 y en la actualidad tiene 68 años.
- ii) Su historia laboral y de aportes para pensión es la siguiente:

<b>Empleador</b>	<b>Desde</b>	<b>Hasta</b>	<b>Responsable por el periodo</b>	<b>Tiempo de servicio</b>
DIRECCION EJECUTIVA SECCIONAL ADMON., JUDICIAL	15 de enero de 1974	28 de febrero de 1978	Rama Judicial	4 años, 1 mes y 14 días
BANCO CAFETERO EN LIQUIDACIÓN	2 de marzo de 1978	1 de abril de 1994	Banco Cafetero – Fiduprevisora	16 años y 1 mes
BANCO CAFETERO EN LIQUIDACIÓN	2 de abril de 1994	30 de abril de 1994	Banco Cafetero – Fiduprevisora	6 meses y 29 días
			Total días trabajados	7482 días
			Equivalente en años	20 años, 9 meses y 18 días

De acuerdo con lo anterior, la Sala advierte, que respecto de la señora Marina Pinzón Camacho le aplica el régimen de la Ley 33 de 1985 y es beneficiaria del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en la medida en que al entrar a regir la Ley contaba con más de 35 años de edad y más de 15 años de servicio cotizados en el sector público, por esa razón reúne los requisitos para obtener la pensión toda vez que cumplió 20 años de servicio en el año 1994 y 55 años de edad en el año 2008.

Ahora bien, como se indicó en el análisis normativo en relación al Banco Cafetero S.A.:

(i) el Decreto 610 de 2005 en el artículo 11 ordena al banco presentar el cálculo actuarial correspondiente al pasivo pensional;

(ii) se llevó a cabo la conmutación pensional con el entonces Instituto de Seguros Sociales (hoy Colpensiones), la cual fue aceptada mediante Resolución núm. 3060 del 10 de noviembre de 2010 y

(iii) los bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales incluidos en el cálculo actuarial aprobado a cargo del Banco Cafetero en Liquidación son emitidos y pagados por la nación a través de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Fiduprevisora S.A., como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes del Banco Cafetero S.A. en Liquidación, informa a esta Sala en el



Oficio con Radicado No. 20210624056101 del 07 de diciembre de 2021<sup>62</sup>, que la señora Marina Pinzón Camacho **se encuentra incluida en el cálculo actuarial** de la extinta entidad lo cual puede corroborarse en la Resolución núm. 3060 del 10 de noviembre de 2010 «Base de datos contingencia del Cálculo Actuarial», información entregada por el extinto Banco Cafetero en Liquidación con corte a junio de 2010 y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Según se explicó, en el punto 5.2, la competencia para conocer la solicitud pensional era el Instituto de Seguros Sociales ISS, autoridad con la cual el extinto Banco Cafetero S.A. decidió llevar a cabo la conmutación pensional, pero al ser liquidado la competencia quedó a cargo de Colpensiones.

Por esa razón, Colpensiones mediante SUB 249125<sup>63</sup> del 29 de septiembre de 2021 reconoce que tiene la historia laboral de la señora Marina Pinzón Camacho, en la cual se acredita los tiempos laborados en el sector público y que tiene 20 años de servicio. También menciona que la señora se encuentra afiliada con dicha autoridad desde el 31 de julio de 2009.

En conclusión, la señora Marina Pinzón Camacho, según la documentación estudiada, cumplió con los requisitos exigidos en el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, porque cumple con los requisitos de la Ley 33 de 1985, toda vez que cuenta con más de 15 años de servicio laborados y también tenía más de 35 años de edad, por ende, la autoridad competente para resolver de fondo la petición de reconocimiento de derechos pensionales es la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.

También se realiza un llamado de atención para que las entidades cumplan su obligación en razón de la coordinar armónicamente en sus actividades, de acuerdo al artículo 6° de la Ley 489 de 1998, y se respeten los derechos fundamentales relacionados con el de petición y los derechos laborales del señor Vergara Mercado.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** competente a la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones para estudiar y resolver de fondo la solicitud de reconocimiento y pago de los derechos pensionales presentada por la señora Marina Pinzón Camacho.

---

<sup>62</sup> Archivo digital SAMAI, documento 10

<sup>63</sup> Archivo digital SAMAI, documento 28

**SEGUNDO: REMITIR** la presente decisión y el expediente de esta actuación a la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones para lo de su competencia.

**TERCERO: COMUNICAR** esta decisión a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, a la Fiduprevisora S.A., como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes del Banco Cafetero S.A. en Liquidación y la señora Marina Pinzón Camacho

**CUARTO: ADVERTIR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3° del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**QUINTO: ADVERTIR** que los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

La presente decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

### **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Presidenta de la Sala

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**  
Consejera de Estado

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**

Secretaria de la Sala

**CONSTANCIA:** La presente decisión fue firmada electrónicamente por la sala en la plataforma del Consejo de Estado denominado SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA