

PENSIONES - Cuotas partes pensionales / CUOTAS PARTES PENSIONALES - Supresión de obligaciones recíprocas entre entidades nacionales / OBLIGACIONES RECÍPROCAS ENTRE ENTIDADES - Extinción respecto de cuotas partes pensionales / EXTINCIÓN DE OBLIGACIONES RECÍPROCAS - Respecto de cuotas partes pensionales entre entidades nacionales

Es facultativo del legislador crear y extinguir obligaciones y, así, es la ley la fuente de las obligaciones de las diferentes entidades públicas a que se refiere el artículo 4o de la ley 490 de 1998. En efecto, el legislador diseñó un sistema para garantizar el financiamiento de las pensiones, mediante la concurrencia de todas aquellas entidades en las cuales se hubieren prestado servicios; de esta forma, la entidad que reconocía la prestación tenía derecho a exigir de las demás lo que correspondiera a cuotas partes pensionales. Lo que para una entidad era un derecho - la que reconoció la pensión-, para las demás constituía una obligación - las que debían concurrir -, estableciéndose, de manera general, la relación jurídica acreedor - deudor. La ley 490 ordenó a las entidades públicas del orden nacional, obligadas a concurrir con el pago de las pensiones causadas con anterioridad al 1o de abril de 1994, suprimir "las obligaciones recíprocas que por concepto de cuotas partes hayan asumido" mandato que, en la práctica, extingue las obligaciones que "recíprocamente" existían entre ellas y modifica el sistema de reconocimiento de las pensiones - Art. 4o, inciso 4o -. Ahora bien, para saber qué obligación se extingue por virtud de la ley, es preciso identificar la obligación preexistente y el alcance de la extinción. De la parte inicial del inciso cuarto del artículo 4o se colige que la ley 490 pretende extinguir la obligación de concurrencia de todas las entidades a que se ha hecho referencia, para radicar en cabeza de una sola entidad la obligación de pagar la pensión - causada con anterioridad al 1o de abril de 1994 - la cual, en adelante, será la obligada directa y única, en los términos del artículo [4o](#) del decreto 1404.

NOTA DE RELATORÍA: Autorizada su publicación con oficio 01 de 17 de enero de 2002.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Bogotá D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil uno (2001)

Radicación número: 1383

Actor: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

Referencia: Cuotas partes pensionales. Supresión de obligaciones recíprocas entre entidades nacionales.

El anterior Ministro de Minas y Energía, doctor Ramiro Valencia Cossio, consulta a la Sala sobre la supresión de obligaciones recíprocas por concepto de cuotas partes pensionales, en los siguientes términos:

"1. ¿Qué se entiende por obligación recíproca de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la ley 490 de 1998?

2. En el evento en que no existan obligaciones recíprocas por concepto de cuotas partes

pensionales ¿ Puede el Ministerio suprimir de sus estados contables las obligaciones causadas con anterioridad al 1 de abril de 1994 que por concepto de cuota parte deba cobrar a otras entidades del orden nacional y en consecuencia no reclamar su pago?"

CONSIDERACIONES

1. Antecedentes

La ley [6ª](#) de 1945 creó la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales como persona jurídica autónoma, encargada del reconocimiento y pago de las prestaciones de los empleados y obreros nacionales, señaladas en la misma ley, la cual previó igualmente, en el artículo [29](#), que "Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, se acumularán para el cómputo del tiempo en relación con la jubilación, y el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengados en cada una de aquéllas".

Posteriormente, la ley [24](#) de 1947 al adicionar el artículo [29](#) de la ley 6ª de 1945, conservó la posibilidad de acumular el tiempo de servicios prestados, sucesiva o alternativamente, a diferentes entidades de derecho público para efectos de la jubilación.

Esta posibilidad fue reiterada en la ley 72 de 1947, que en su artículo 21 estableció: "Los empleados nacionales, departamentales o municipales que al tiempo de cumplir su servicio estén afiliados a una Caja de Previsión Social tendrán derecho a exigirle el pago de la totalidad de la pensión de jubilación. La Caja pagadora repetirá de las entidades obligadas el reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, habida consideración del tiempo de servicio del empleado en cada una de las entidades oficiales".

Dicha disposición fue reglamentada por el decreto [2921](#) de 1948, que señaló el procedimiento para elevar la correspondiente solicitud de pago de la pensión de jubilación a la Caja o institución de Previsión Social o demás entidades que por ley deban hacerlo. Preceptuó, así mismo, el referido decreto que "La Caja a la cual corresponda el pago de una pensión formada por cuotas de diversas entidades, repetirá contra las demás entidades obligadas, formulando las respectivas cuentas de cobro, acompañadas dichas cuentas de la comprobación de haber efectuado los pagos, las que deberán ser canceladas a su presentación" (art. [10](#)).

El artículo [28](#) del decreto ley 3135 de 196 - régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales - mantuvo el derecho de repetición "a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido" y dispuso que el proyecto de liquidación debe ser notificado a los organismos deudores. El decreto reglamentario [1848](#) de 1969 reiteró lo anterior y, para efectos de hacer efectivo el derecho de repetición, remitió al decreto [2921](#) de 1948.

A su vez, la ley [33](#) de 1985 consagró el derecho que asiste a la Caja Nacional de Previsión, cuando realice el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación, para repetir contra las entidades no afiliadas a ella, o contra las demás Cajas de previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere laborado o aportado a las mismas. Además, el artículo [2º](#) dispuso que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará anualmente las compensaciones a que hubiere lugar, con cargo a los giros que les correspondan a los organismos o cajas, por concepto de aportes del presupuesto nacional.

De lo expuesto se observa que desde el año 1947 existe la posibilidad de acumular el tiempo de servicio prestado a diferentes entidades públicas, para efectos del cómputo de tiempo requerido

para el reconocimiento de la pensión de jubilación, y en consecuencia dichas entidades concurren al pago de cuotas partes proporcionales al período laborado por el pensionado en cada una de ellas, contra las cuales la entidad que asumió la pensión puede repetir.

La ley 490 de 1998, por medio de la cual se transformó la Caja de Previsión Social en empresa industrial y comercial del Estado, dispuso, en el artículo 4o. que ésta continuará con las funciones de trámite y reconocimiento de pensiones, así como con el recaudo de las cotizaciones, las cuales deben ser giradas mensualmente al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, entidad encargada del pago de las respectivas pensiones. Previó igualmente la referida norma que:

"Las entidades públicas del orden nacional, que de acuerdo con lo establecido en las respectivas normas, estén obligadas a concurrir con el pago de las pensiones causadas con anterioridad al primero de abril de 1994, suprimirán las obligaciones recíprocas que por concepto de cuotas partes hayan asumido, efectuando en sus estados financieros los registros contables correspondientes. Las obligaciones pensionales causadas a partir de tal fecha, se financiarán además de los recursos previstos en la ley, con el bono pensional o cuota parte que para el efecto deberá expedir la entidad que esté en la obligación de concurrir en el pago de la respectiva pensión, o la que haga sus veces, emitido a favor de la entidad encargada del pago de dicha prestación." (Se resalta).

El punto central de la consulta gira en torno al sentido y alcance de la primera parte del precepto transcrito. De conformidad con la exposición de motivos de la referida ley 490 esta norma fue incluida en la ponencia para segundo debate de la Cámara de Representantes "...de común acuerdo con el Gobierno en cabeza del Viceministro de Hacienda y del Director de Cajanal...". Luego, en la ponencia para primer debate en el Senado, se dijo:

"La ley [100](#) de 1993 creó el Fondo de Pensiones Públicas del orden nacional, con objeto de sustituir a la Caja Nacional de Previsión Social en la obligación de pago de pensiones y cuotas partes pensionales que tenía a su cargo, conforme a normas anteriores. El Fondo inició operaciones en agosto de 1996 y en la actualidad está desarrollando dichas funciones.

Para el reconocimiento de pensiones fue creada la Oficina de Obligaciones Pensionales dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, siendo declarada inexecutable la norma de su creación y por tal razón CAJANAL continúa desarrollando la función de reconocimiento de pensiones, así como la del recaudo de cotizaciones.

La Caja Nacional de Previsión Social desde su creación, hace cincuenta años, ha venido manejando los diferentes regímenes pensionales de servidores públicos del nivel nacional, lo que le ha permitido adquirir la experiencia necesaria para garantizar la aplicación de diferentes sistemas normativos que rigen esta prestación social, teniendo los recursos técnicos, administrativos, humanos y jurídicos que le permiten desarrollar la tarea con eficiencia.

Las cuotas partes pensionales se han manejado a través del tiempo como registro contable, para cumplir el requisito de ley que asignaba a las distintas entidades empleadoras, la obligación de participar directamente o por la Caja o entidad de Previsión social a que estuvieren cotizando, en la financiación del pago de la pensión en proporción al tiempo trabajado por el pensionado en cada entidad. La pensión era reconocida y pagada en su totalidad por la última entidad empleadora, la cual debía repetir contra las demás en la parte que les correspondiera. Este sistema no funcionó por la dificultad en el cruce de cuentas entre más de mil entidades estatales

que venían pagando pensiones durante muchos años; además las pensiones del sector oficial en el nivel nacional han sido pagadas con transferencias de la Nación, por cuanto no existían antes de la ley [100](#) de 1993, cotizaciones con destinación específica para pensiones y las entidades pagadoras no disponían de rentas suficientes ni recursos para cubrir su costo. (Destaca la Sala)

De las rentas que recibe hoy CAJANAL por cotizaciones para pensiones se cubre el costo de administración del reconocimiento de las mismas y el resto se está consignando en TES clase B del Banco de la República, por disposición del Gobierno Nacional, lo que ha generado una gran acumulación de recursos o reservas que son manejados por CAJANAL y que corresponden al Gobierno Nacional por ser quien está cubriendo el costo total de las pensiones que estaban a cargo de CAJANAL, por lo cual es procedente que CAJANAL entregue al Fondo de Pensiones Públicas los aportes que recaude para pensiones, dejando en su poder solamente las partidas necesarias para cubrir el costo de reconocimiento de las mismas de acuerdo con la ley de presupuesto."

El decreto [1404](#) de 1999, reglamentario de la ley 490, estableció en su artículo 4o:

"Para efectos de suprimir las obligaciones recíprocas que existan entre entidades públicas del orden nacional por concepto de cuotas partes por pensiones, causadas con anterioridad al 1o de abril de 1994, dichas entidades procederán así:

Eliminarán las obligaciones que existían por pagar y a favor de entidades públicas del orden nacional por concepto de pensiones causadas antes del 1o de abril de 1994, para lo cual procederán con base en la información contable presentada a la Contaduría General de la Nación con corte al 31 de diciembre de 1998, y

Eliminarán los derechos que existían por cobrar a otras entidades públicas del orden nacional por concepto de las pensiones causadas antes del 1o de abril de 1994, para lo cual procederán con base en la información contable presentada a la Contaduría General de la Nación con corte al 31 de diciembre de 1998.

El efecto de las supresiones a que se refieren los ordinales anteriores deberá revelarse en notas a los estados contables al 30 de septiembre de 1999, en las cuales igualmente deberán discriminarse las cuotas partes por concepto de pensiones causadas con posterioridad al 1o de abril de 1994.

En lo sucesivo no se registrarán en la contabilidad de las entidades públicas del orden nacional, obligaciones o derechos por concepto de cuotas partes por pensiones causadas con anterioridad al 1o de abril de 1994, a favor o a cargo de otras entidades públicas del orden nacional. Por consiguiente, corresponderá a la entidad que reconoció la pensión asumir la totalidad del pasivo correspondiente.

PAR. 1o Para efectos de esta supresión, no es necesario que las obligaciones y derechos estén reconocidos o revelados en la información contable de las dos entidades, acreedora y deudora, del nivel nacional; es suficiente con que exista registrado el derecho o la obligación en una sola de estas entidades públicas.

PAR. 2o Para efectos de este decreto se entienden por entidades del orden nacional, todas las entidades públicas de nivel nacional que deban pagar cuotas partes en virtud de la ley [33](#) de 1985 y demás disposiciones aplicables." (Negrillas de la Sala).

El Contador General de la Nación, mediante instructivo 011 de 1999, estableció el procedimiento contable que las entidades públicas del orden nacional deben aplicar para dar cumplimiento a las normas del decreto [1404](#) de 1999, por el cual se reglamentó el inciso en cita del artículo 4o de la ley 490 de 1998, en cuanto a la eliminación de las obligaciones recíprocas relacionadas con cuotas partes de las pensiones causadas con anterioridad al 1o de abril de 1994. En dicho acto, se precisaron los conceptos de operación recíproca - entendida como "...la transacción financiera que se realice entre diferentes entes públicos por conceptos que pueden estar asociados con activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos o costos, cualesquiera sea el nivel y sector al que pertenezcan. (Plan General de Contabilidad Pública, numeral 6.2.3.3.3. Instrucciones para el correcto diligenciamiento del modelo CGN-96-002 denominado Saldos de Operaciones Recíprocas)", - y de cuotas partes de pensiones - "...corresponde al monto con el cual está obligada a participar una entidad en relación con sus afiliados, que han sido pensionados por otra entidad, con la finalidad de reconocer el tiempo servido y cotizado a la entidad que reconoce la pensión. (Plan General de Contabilidad Pública, numeral 6.2.2.2.1. Instrucciones para el reconocimiento y registro de los pasivos pensionales)". Además, se reiteró el parágrafo 1o del artículo [4o](#) del decreto 1404 de 1999.

El caso materia de la consulta

Es facultativo del legislador crear y extinguir obligaciones y, así, es la ley la fuente de las obligaciones de las diferentes entidades públicas a que se refiere el artículo 4o de la ley 490 de 1998. En efecto, el legislador diseñó un sistema para garantizar el financiamiento de las pensiones, mediante la concurrencia de todas aquellas entidades en las cuales se hubieren prestado servicios; de esta forma, la entidad que reconocía la prestación tenía derecho a exigir de las demás lo que correspondiera a cuotas partes pensionales. Lo que para una entidad era un derecho - la que reconoció la pensión-, para las demás constituía una obligación - las que debían concurrir -, estableciéndose, de manera general, la relación jurídica acreedor - deudor.

La ley 490 ordenó a las entidades públicas del orden nacional, obligadas a concurrir con el pago de las pensiones causadas con anterioridad al 1o de abril de 1994, suprimir "las obligaciones recíprocas que por concepto de cuotas partes hayan asumido" mandato que, en la práctica, extingue las obligaciones que "recíprocamente" existían entre ellas y modifica el sistema de reconocimiento de las pensiones - art. 4o, inciso 4o -.

Para efectos del decreto 1404, el parágrafo del artículo [4o](#) dispone que se "entienden por entidades del orden nacional, todas las entidades públicas de nivel nacional que deban pagar cuotas partes en virtud de la ley [33](#) de 1985 y demás disposiciones aplicables", precepto que comprende la totalidad de las entidades que de conformidad con la modalidad imperante estaban involucradas en el sistema de concurrencia.

Ahora bien, para saber qué obligación se extingue por virtud de la ley, es preciso identificar la obligación preexistente y el alcance de la extinción. De la parte inicial del inciso cuarto del artículo 4o se colige que la ley 490 pretende extinguir la obligación de concurrencia de todas las entidades a que se ha hecho referencia, para radicar en cabeza de una sola entidad la obligación de pagar la pensión - causada con anterioridad al 1o de abril de 1994 - la cual, en adelante, será la obligada directa y única, en los términos del artículo [4o](#) del decreto 1404, que dispone:

"En lo sucesivo no se registrarán en la contabilidad de las entidades públicas del orden nacional, obligaciones o derechos por concepto de cuotas partes por pensiones causadas con anterioridad al 1o de abril de 1994, a favor o a cargo de otras entidades públicas del orden nacional. Por

consiguiente, corresponde a la entidad que reconoció la pensión asumir la totalidad del pasivo correspondiente".(Negrillas de la Sala).

De otra parte, el inciso cuarto también señala el alcance de la extinción, con las siguientes características:

a) Extinción obligacional y contable: se desprende de la expresión "suprimirán", de lo cual se sigue que se extingue la obligación y debe procederse a los registros o asientos contables correspondientes, en la forma señalada en el artículo 4o del decreto 1404 de 1999. Así, se eliminarán las obligaciones que existían por pagar y a favor de entidades públicas y los derechos por cobrar a otras entidades, por el concepto mencionado ya, a lo cual se procederá con fundamento en la información contable presentada a la Contaduría General de la Nación, con corte al 31 de diciembre de 1998

b) Cuando la norma habla de "recíprocas" y "de las cuotas que han asumido", se refiere a las entidades nacionales que en abstracto concurren al pago de las pensiones de jubilación, en proporción a las cuotas que les corresponden. Por tanto, el término "recíprocas" no se toma en forma individual, esto es, lo que debe un sujeto frente a otro y que por lo mismo tienen posiciones contrarias, sino que debe entenderse que fue

empleado por el legislador en forma genérica, referido a todas aquellas entidades nacionales que, entre sí, concurren al pago de la pensión

c) De los literales anteriores, se concluye que son las obligaciones de los concurrentes al pago de la pensión, asumidas mediante el sistema de cuotas partes, las que quedan extinguidas.

d) Para el pago de las pensiones causadas con anterioridad al 1o de abril de 1994, se establece un deudor único, como ya quedó anotado.

Valga destacar que la supresión de las obligaciones recíprocas no constituye una disminución de las garantías del reconocimiento y pago de la pensión, pues el sistema de concurrencia por repetición de cuotas partes pensionales se sustituye con el de deudor único, que es la entidad que reconoció la pensión, según el artículo 4o, inciso 5o del decreto 1404 de 1999. En este orden de ideas, aparece que no existe contradicción entre la preceptiva del inciso 4o de la ley 490 de 1998 y la obligación de la asunción de la totalidad de los pasivos representados en las pensiones que reconozca la respectiva entidad, pues la fuente de la nueva obligación sigue siendo la ley, en cuanto no se modifican las funciones señaladas por el legislador a las cajas de previsión o entidades obligadas a reconocer y pagar directamente pensiones, sino que, como se anotó, se concentran los pasivos en cabeza de la entidad que reconozca la prestación.

De lo expuesto se deduce que el mandato de supresión de las obligaciones recíprocas no se fundamenta en una relación entre un deudor y un acreedor individualmente considerados, sino que el legislador al emplear tal locución se refirió en abstracto a todas las entidades públicas del orden nacional involucradas en el sistema de concurrencia de aportes para el pago de las pensiones causadas antes del 1o de abril de 1994.

LA SALA RESPONDE:

1. Al tenor de lo previsto en el artículo 4o de la ley 490 de 1998, el término obligación recíproca debe entenderse empleado por el legislador en forma genérica, referido a todas aquellas entidades nacionales que, entre sí, debían concurrir al pago de las pensiones causadas con

anterioridad al 1o de abril de 1994.

2. Todas las obligaciones que existían por pagar por concepto de cuotas partes pensionales a favor de entidades públicas del orden nacional, respecto de pensiones causadas con anterioridad al 1o de abril de 1994, deben ser eliminadas. Asimismo se eliminarán los derechos que existían por cobrar por igual causa, en la forma aquí señalada.

Transcríbese al señor Ministro de Minas y Energía. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO CESAR HOYOS SALAZAR

Presidente de la Sala Ausente con excusa

RICARDO H. MONROY CHURCH FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

