



Sincelejo, diecinueve (19) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

RADICACIÓN:	70-001-33-33-005-2020-00195-01
DEMANDANTE:	ÁLVARO ALFONSO TAPIA MULET
DEMANDADO:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
TEMA:	RECONOCIMIENTO INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA / COMPATIBILIDAD ENTRE LA PENSIÓN SANCIÓN Y LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA / CONFIRMA.
M. PONENTE:	VIVIANA MERCEDES LÓPEZ RAMOS
QR EXPEDIENTE	

1. OBJETO A DECIDIR

Procede el despacho a desatar el recurso de apelación incoado por la parte demandada, contra la sentencia proferida el 12 de agosto de 2022 por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Sincelejo, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

2. ANTECEDENTES

2.1 Pretensiones:

El señor Álvaro Alfonso Tapia Mulet, por medio de apoderado judicial, acude al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, contra la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, formulando las siguientes pretensiones:

“1- Se declare la nulidad de la Resolución No. SUB – 115711 de fecha mayo 29 de 2020, COLPENSIONES, por medio de la cual se

le denegó el reconocimiento y pago de la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez.

2- Se declare la nulidad del acto ficto o presunto derivado del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. SUB – 115711 de fecha mayo 29 de 2020, COLPENSIONES, por medio de la cual se le denegó el reconocimiento y pago de la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez.

3- Se condene a la entidad demandada a reconocerle y pagarle al señor ÁLVARO ALFONSO TAPIA MULET, la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez a la cual tiene derecho, pues tal prestación es compatible con la pensión sanción de la que actualmente es beneficiario.

4. Se indexe el valor de la condena a pagar por dicha prestación hasta la fecha en que se haga efectivo el pago.

5. Que se condene a la entidad demandada al pago de costas del proceso y agencias en derecho.

6. Se condene Ultra y Extrapetita”.

2.2. Aspectos Fácticos:

Los hechos de la demanda, son los siguientes:

1. Dice mi mandante que nació el día 24 de abril de 1953, por lo que actualmente cuenta con 67 años de edad.

2. Narra mi mandante que laboró al servicio de la extinta CAJA DE CREDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO desde el 4 de julio de 1977 y que fue despedido sin justa causa el día 8 de abril de 1993, por lo que presentó demanda ordinaria laboral con la finalidad de que se le reconociera la pensión sanción convencional.

3. El trámite del respectivo proceso se surtió en el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Bogotá, despacho judicial que mediante sentencia denegó las pretensiones de la demanda, luego de ser apelada la misma, el Tribunal Superior de Justicia de Bogotá

mediante sentencia de fecha 31 de agosto de 1995, revocó parcialmente la sentencia y en su lugar condenó a la entidad a reconocerle una pensión sanción a mi mandante, la que se haría efectiva a partir del año 2003, cuando el demandante cumpliera los cincuenta (50) años de edad.

4. Narra mi mandante, que el fallo de segunda instancia del Tribunal Superior de Justicia de Bogotá, fue objeto de recurso extraordinario de casación, y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de fecha 25 de septiembre de 1996, Casó parcialmente la sentencia en el sentido de que no se había reconocido la indexación de la condena y ordenó su liquidación, en cuanto al reconocimiento de la pensión sanción el fallo no fue modificado.

5. En razón del derecho que le asistía a mi mandante, LA LIQUIDADORA DE LA CAJA DE CREDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO, expidió la Resolución No. 03414 de fecha noviembre 25 de 2004, donde se le reconoce la pensión sanción a mi mandante, a partir del 24 de abril de 2003 fecha en la cual cumplió cincuenta (50) años de edad mi mandante.

6. Cuenta mi mandante que desde el día 21 de julio de 1999, comienza a laborar al servicio de la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE- CARSUCRE, en el cargo de Auxiliar administrativo y a partir de allí cotiza para pensión en el antiguo Instituto de Seguros Sociales – ISS hoy COLPENSIONES, y tal como se puede observar los tiempos cotizados son totalmente diferentes a los tiempos con los que se financió la pensión sanción de la que es beneficiario mi mandante.

7. Mi mandante laboró al servicio de la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE- CARSUCRE, hasta el día 31 de agosto de 2018, cuando mediante Resolución No. 1199 de esa misma fecha se le acepta la renuncia voluntaria a mi mandante.

8. Mi mandante el día 24 de enero de 2020, solicitó a COLPENSIONES el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez, pues para ello se encontraban

reunidos los presupuestos de que trata el art. 37 de la ley 100 de 1993.

9. Mediante Resolución No. SUB – 115711 de fecha mayo 29 de 2020, COLPENSIONES, denegó la solicitud a mi mandante y los argumentos errados que esgrimió la entidad demandada en dicho acto administrativo, es que la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez es INCOMPATIBLE con la pensión de vejez, y además indica equivocadamente que los tiempos laborados y cotizados en CARSUCRE, sirvieron para financiar la pensión de vejez de mi mandante, cuando, sabemos que no se trata de una pensión de vejez, sino de una pensión sanción, y que los tiempos de cotización no son coincidentes, pues se trata de dos prestaciones sociales totalmente diferentes, acto administrativo que le fuera notificado a mi mandante el día 30 de junio de 2020.

10. Contra la Resolución No. SUB – 115711 de fecha mayo 29 de 2020, COLPENSIONES, que le denegó la solicitud de Indemnización Sustitutiva de Pensión de vejez a mi mandante, se interpuso dentro del término legal, recurso de apelación y hasta la fecha la entidad demandada no desatado dicho recurso muy a pesar de que ya han transcurrido más de tres (3) mese sin que la entidad se pronuncie configurándose un acto ficto derivado del recurso de apelación.

11. Actualmente mi mandante, es una persona de la tercera edad, ya que cuenta con 67 años de edad, tal como se desprende de los documentos anteriormente señalados, que en la actualidad se encuentra enfermo, que solo cuenta con los recursos de la pensión mínima que recibe como pensión sanción, por lo que con el reconocimiento de la prestación solicitada además de garantizársele su mínimo vital se le estaría garantizado el derecho fundamental de la salud.

2.3. Actuación procesal:

Se radicó la demanda 30 de noviembre de 2020, siendo admitida el 15 de abril de 2021, la parte demandada contestó la demanda el 9 de julio de 2021.

Mediante providencia del 18 de noviembre de 2021, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Sincelejo, prescindió de realizar audiencia inicial y audiencia de pruebas, procediendo a fijar el litigio y ordenando a las partes que formularan sus alegatos de conclusión.

2.4. Respuesta de la entidad demandada:

La Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones, arguyendo que la parte demandante no tiene derecho a que se le reconozca la indemnización sustitutiva, indicando lo siguiente:

Se considera no llegar a acuerdo conciliatorio alguno con el Demandante, pues la solicitud de reconocimiento y pago de una Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Vejez se torna improcedente, pues como lo indicó la Administradora Colombia de Pensiones – Colpensiones, mediante la Resolución No. SUB 115711 del 29 de mayo de 2020, por medio de la cual se estableció que se configura la incompatibilidad pensional que se sustenta conforme a las normas descritas a seguir: En primer lugar, se debe tener en cuenta que el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, dispone: *“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...”* Que el artículo 9 de la Ley 797 de 2003, que modifica el artículo 33 de la Ley 33 de la Ley 100 de 1993, dispone como requisitos para acceder a una pensión de vejez en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, los siguientes:

ARTÍCULO 33. Requisitos para obtener la Pensión de Vejez. Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre. A partir del 1° de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad si es mujer, y sesenta y dos (62) años si es hombre.

2. Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo. A partir del 1° de enero de 2005 el número de semana se incrementará en 50 y a partir del 1° de enero de 2006, se incrementará en 25 en cada año hasta llegar a las 1300 semanas en el año 2015.

En ese mismo sentido, el artículo 6° del Decreto 1730 de 2001 establece que es incompatible la Indemnización Sustitutiva de Vejez e Invalidez con la Pensión de Vejez y de Invalidez, y el Decreto 758 de 1990 por el cual se expide el reglamento general del Seguro Social Obligatorio, en su artículo 2° establece las personas que están excluidas del seguro de invalidez, vejez y muerte, a quienes hubieron recibido la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o de invalidez por riesgo común.

Ahora bien, es importante aclarar que mediante el artículo 2 del Decreto 2527 de 2000, en concordancia con el artículo 17 de la Ley 549 de 1999, se estableció que todos los tiempos laborados o cotizados en el sector público y las cotizaciones al ISS, deben ser utilizados para financiar la pensión”.

(...)

Que las normas constitucionales y legales citadas son claras en determinar que por mandato expreso nadie puede devengar o desempeñar más de un empleo público NI RECIBIR MAS DE UNA ASIGNACION QUE PROVENGA DEL TESORO PUBLICO.

De conformidad con las normas citadas, no es procedente el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, toda vez que hay inmersa una incompatibilidad legal.

En ese orden de ideas, se torna improcedente acceder al reconocimiento pretendido, toda vez que, la Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Vejez, reclamada resulta incompatible con la pensión sanción que devenga el afiliado, de conformidad con las normas transcritas anteriormente, las cotizaciones aquí efectuadas servirán para la financiación de la prestación actualmente activa, razón por la cual no procede lo solicitado

Propuso las que denominó excepciones de mérito de: i) Inexistencia de las obligaciones reclamadas, ii) excepción de buena fe y iii) prescripción y la iv) innominada o genérica.

2.5.- La Sentencia recurrida:

El Juzgado de primera instancia, accedió a las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante.

Como fundamentos para su decisión, el A quo argumentó lo siguiente:

“-El señor ÁLVARO ALFONSO TAPIA MULET, laboró al servicio de la CORPOPRACION AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE-CARSUCRE-, desde el día 21 de julio de 1999 hasta el día 31 de agosto de 2018, según da cuenta la certificación expedida por el Subdirector Administrativo y Financiero, aportando en pensión a COLFONDOS y COLPENSIONES.

-En el reporte de semanas cotizadas ante COLPENSIONES, se observa un total de 989 semanas; de las cuales se han efectuado por la CAJA DE CREDITO AGRARIO en los periodos diciembre 2004, enero 2005 (51,43 semanas) lo que da a entender que se cubre el periodo anterior, con pagos aplicados a los periodos, enero a diciembre 2005, desde que se reconoció la pensión sanción, enero 2006 a 31 de diciembre de 2006 (51,43 semanas), enero 2007 , febrero 2007, marzo 2007, abril 2007, 1 septiembre a 31 de diciembre de 2007, 1 de enero de 2008 a 31 de diciembre de 2008, 1 enero de 2009 a 30 de septiembre de 2009, octubre de 2009, 1 de noviembre de 2009 a 31 de diciembre de 2009, 1 enero a 28 de febrero de 2010, FONDO DE PASIVO SOCIAL, del 1 de marzo al 30 de junio de 2010, 1 de julio de 2010 al 30 de septiembre de 2010, 1 de octubre al 31 de diciembre de 2010, 1 de enero de 2011 al 30 de junio de 2011, 1 de julio al 31 de julio de 2011, 1 de agosto al 31 de diciembre de 2011, 1 de enero a 31 de marzo de 2012, 1 de abril a 30 de abril de 2012, 1 de mayo al 31 de mayo de 2012, 1 de junio a 30 de junio de 2012, 1 julio a 30 d agosto de 2012, septiembre de 2012, 1 octubre a 30 de noviembre de 2012, diciembre 2012, 1 enero a 31 diciembre de 2013, UGPP 1 de enero de 2014 al 31 diciembre de 2014, UGPP 1 de enero de 2015 a 31 de diciembre de 2015, 1 de enero a 31 diciembre de 2016, 1 enero 2017 a 28 de

febrero de 2017, 1 de marzo de 2017 al 31 de diciembre de 2017, 1 enero a 31 julio de 2018, 1 agosto de 2018 a 30 de noviembre 2018. De lo que se colige que los pagos efectuados por la CAJA DE CREDITO AGRARIO, a la UGPP (Sustituta de la extinta CAJA DE CREDITO AGRARIO liquidada), se encuentran aplicados desde la fecha en que se reconoció la pensión sanción.

-Considera esta unidad judicial, en virtud de lo establecido en el artículo 37 de la ley 50 de 1990, que creó la figura de la conmutación pensional, que dichos aportes, no pueden bajo ninguna interpretación, ser utilizados para un fin distinto a financiar la pensión de vejez del señor ÁLVARO ALFONSO TAPIA MULET, la cual será compartida con la sustituta pensional de la CAJA DE CREDITO AGRARIO, una vez se acrediten los requisitos para ello, tal como se dejó plasmado en la resolución No. 03414 de fecha noviembre 25 de 2004, además, atendiendo a que la naturaleza actual de la pensión sanción es prestacional, superado el hecho de considerarla como indemnizatoria, puesto que el fin último es asegurar la pensión de vejez, según la modificación introducida por el art. 37 de la ley 50 de 1990.

-Actualmente, el señor ÁLVARO ALFONSO TAPIA MULET, recibe la pensión sanción y solicita que COLPENSIONES, le reconozca la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, por el tiempo prestado a la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE- CARSUCRE-, cierto es, que resulta evidente que existe una doble cotización al Sistema General de Pensiones, a saber: una, la realizada por la CAJA AGRARIA y su sustituta UGPP, para compartir la pensión de vejez, y la otra, la efectuada por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE – CARSUCRE- desde que inició el vínculo laboral en esta entidad, en el Sistema General de Pensiones administrado por COLPENSIONES; la pensión de vejez, se otorga una vez se cumplan con dos requisitos, sin lugar a contabilizar el doble de tiempo, vg semanas cotizadas en este caso.

-Sin embargo, el actor ante su renuncia, solicita se le pague la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, por los aportes hechos por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE, la demandada COLPENSIONES, expresa que existe

incompatibilidad legal para recibir la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez y la pensión sanción, que viene cancelada por el Tesoro General de la Nación.

-El artículo 6º del decreto 1730 de 2001, indica:

Artículo 6º Incompatibilidad. Salvo lo previsto en el artículo 53 del Decreto 1295 de 1994, las indemnizaciones sustitutivas de vejez y de invalidez, son incompatibles con las pensiones de vejez y de invalidez. Las cotizaciones consideradas en el cálculo de la indemnización sustitutiva no podrán volver a ser tenidas en cuenta para ningún otro efecto.

-Así las cosas, jurisprudencialmente, se ha decantado, que a pesar de la regla de la incompatibilidad, hay que analizar el origen de los recursos que financiarían la prestación económica; el actor solicita y es pasible de liquidarse la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, solo con los recursos que no hubieren sido cancelados en virtud de la obligación impuesta en la pensión sanción, pues, con las cotizaciones que efectúa la sucesora de la extinta CAJA AGRARIA, son los que a futuro, se cancelará la pensión de vejez compartida, de que trata el parágrafo 1º del art. 37 de la ley 50 de 1990 que modificó la pensión sanción establecida en el art. 267 del CST que a su vez subrogó el artículo 8º de la ley 71 de 1961. Así la restricción opera para que los mismos aportes financien dos prestaciones simultáneamente que otorga el sistema. Debe decirse entonces, que no habiendo sido reconocida la pensión de vejez, resulta restrictivo denegar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, toda que es opcional del afiliado, escoger si sigue cotizando para financiar su pensión o si cumplido los requisitos para ello, solicita la indemnización sustitutiva.

De lo expuesto en los considerandos, se colige que no son de recibo los argumentos esgrimidos por la accionada para negarle la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez al actor, considera el despacho que el mismo se origina en una interpretación restrictiva de la norma, ya que los mismos desconocen el carácter de orden público e irrenunciabilidad de los beneficios expuestos en las normas laborales, art 37 de la ley 100 de 1993, así como la interpretación in dubio pro operario, principio de la condición más

beneficiosa, principios laborales, que deben tenerse en cuenta al momento de decidir, atendiendo a que como se vio, el origen de los recursos que financiarían las dos prestaciones, provienen de diferentes recursos, y actualmente, el actor no recibe pensión de vejez, pues, lo que tiene es una expectativa, si se llegara a otorgar la pensión de vejez compartida que reemplace la pensión sanción, una vez se acrediten los requisitos establecidos en el art. 33 de la ley 100 de 1993; por ende, prevalece la interpretación, con la cual puede optar, que ante la imposibilidad de seguir cotizando, pueda solicitar se genere la indemnización de la sustitución de la pensión de vejez.

Así las cosas, se estima que ante la procedencia del derecho a recibir la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, corresponde su reconocimiento y pago a COLPENSIONES, deduciendo los recursos o cotizaciones, que se efectuaron por la CAJA AGRARIA EN LIQUIDACION Y/o UGPP, como sucesora obligada al pago de pensiones de aquellas que directamente estaban a cargo de la entidad empleadora, la extinta CAJA AGRARIA".(Sic)

2.6 Recurso de apelación de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones contra la sentencia de primera instancia:

La parte accionada inconforme con la decisión de primera instancia, acudió en apelación indicando los siguientes aspectos:

“La sentencia proferida por el *A-quo* debe ser revocada, toda vez que a favor del señor ÁLVARO ALFONDO TAPIA MULET no se puede reconocer y pagar indemnización sustitutiva de pensión de vejez, habida cuenta que, la pensión sanción que le reconoció la CAJA DE CRÉDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO mediante Resolución No. 03414 de fecha noviembre 25 de 2004, es incompatible con la indemnización sustitutiva que pretende le sea reconocida en el trámite de este proceso de conformidad con lo reglado en el artículo 6º del Decreto 1730 de 2001, que textualmente dice:

“Artículo 6º Incompatibilidad. Salvo lo previsto en el artículo 53 del Decreto 1295 de 1994, las indemnizaciones sustitutivas de vejez y

de invalidez, son incompatibles con las pensiones de vejez y de invalidez. Las cotizaciones consideradas en el cálculo de la indemnización sustitutiva no podrán volver a ser tenidas en cuenta para ningún otro efecto”.

Siendo así las cosas, la Resolución No. SUB 115711 del 29 de mayo de 2020, por medio de la cual, Colpensiones concluyó que se configura una incompatibilidad entre la pensión sanción reconocida al demandante y la indemnización sustitutiva, se encuentra ajustada a derecho, pues, tal decisión se adoptó en cumplimiento a lo establecido en el artículo 6º del Decreto 1730 de 2001, que prohíbe que una persona de forma simultánea sea titular de una pensión sanción y de una indemnización sustitutiva, y en el artículo 128 de la Constitución Política, el cual, señala que nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del tesoro público o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado; lo que pone de presente que el acto administrativo demandado no está viciado de nulidad y que las súplicas de la demanda no tienen vocación de prosperidad.

A lo anterior, se le debe sumar que tanto el H. Consejo de Estado como la Sala de Casación Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia, en Sentencia SL 5228 de 2018, han considerado que la regla general del Sistema General de Pensiones es la incompatibilidad entre pensiones que amparen la misma contingencia, en virtud de los principios de universalidad, solidaridad y unidad que lo gobiernan, los cuales impiden que un mismo afiliado perciba dos prestaciones que cubran el mismo riesgo; lo cual, fortalece la conclusión consistente que el demandante no puede ser titular de una indemnización sustitutiva contenida en la Resolución No. SUB 115711 del 29 de mayo de 2020, iterando que esta prestación es incompatible con la pensión sanción que le reconoció la CAJA DE CRÉDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO a través de la Resolución No. 03414 de fecha noviembre 25 de 2004.

Como los actos administrativos no están viciados de nulidad, no hay lugar a decretar su nulidad, por ende, las pretensiones de la demanda deben despacharse de forma desfavorable, de ahí que, la sentencia apelada debe ser revocada”.

2.7 Actuación en segunda instancia:

Por reparto del 12 de diciembre de 2022 correspondió a esta Magistratura asumir el conocimiento para el trámite de la segunda instancia. Mediante auto del 14 de marzo de 2023, se admite el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada y se ordenó correr traslado a las partes para que formularan sus alegatos de cierre.

2.8. Alegatos de Conclusión.

En sede de segunda instancia los extremos procesales guardaron silencio.

2.9 El Ministerio Público: No emitió concepto en esta instancia procesal.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia.

En atención al factor funcional (artículo 153 del CPACA), el Tribunal es competente para decidir en segunda instancia sobre el recurso de apelación propuesto contra la sentencia de primera instancia.

3.2. Problema jurídico. El problema jurídico a determinar en el presente asunto, se circunscribe a determinar lo siguiente:

En los términos del recurso de apelación, la Sala deberá determinar si procede la revocatoria de la sentencia de primera instancia que accedió a las súplicas de la demanda, para en su lugar como lo pretende la entidad demandada, negarle al señor Álvaro Alfonso Tapia Mulet el derecho reclamado a la indemnización sustitutiva de su pensión de vejez.

Con el fin de abordar el problema jurídico se tratarán los siguientes aspectos i) Marco normativo que regula la indemnización sustitutiva de la pensión; ii) Hechos acreditados en el presente caso y; iii) Resolución al caso concreto.

3.3. Marco normativo y jurisprudencial.

La indemnización sustitutiva de la pensión se creó como un derecho al cual pueden acceder aquellas personas que no cumplen los requisitos previstos por el legislador para el reconocimiento de la pensión de vejez.

Sobre la denominada indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 prevé lo siguiente: *“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”*.

Por su parte, la Corte Constitucional ha definido que la indemnización sustitutiva es “[...] el derecho de reclamar, en sustitución de las pensiones de invalidez, vejez o de sobrevivientes, una indemnización equivalente a las sumas cotizadas debidamente actualizadas”.

También se ha dicho que corresponde a una “[...] especie de ahorro que el trabajador hace durante una parte de su vida laboral, como consecuencia de los aportes que realiza al Sistema Integral de Seguridad Social en Pensiones, de suerte que se traduce en una garantía frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte, en el evento en que el afiliado no logre cumplir con las semanas mínimas de cotización para adquirir su derecho a la pensión. [...]” .

Este artículo fue reglamentado por el Decreto 1730 del 27 de agosto de 2001¹³, en el sentido de indicar que el reconocimiento de la indemnización en el régimen de prima media con prestación definida puede originarse en tres situaciones, las cuales deben ocurrir con posterioridad a la vigencia del sistema general de pensiones. El artículo 1º del Decreto 1730 de 2001, fue modificado por el artículo 1º del Decreto 4640 de 19 de diciembre de 2005, en el sentido de indicar que habrá lugar al reconocimiento de la indemnización sustitutiva en tres eventos (como sustitutiva de la pensión de vejez, invalidez o sobrevivientes), sólo para “afiliados al Sistema General de Pensiones”¹⁵ . Así las cosas, se concluye que la indemnización sustitutiva procede cuando el cotizante cumplió la edad para obtener la pensión de vejez sin alcanzar el mínimo de semanas exigidas para acceder a la prestación de vejez, invalidez o de sobrevivientes, antes o después de la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, y manifiesta su imposibilidad de seguir cotizando. Por su parte, el artículo 3º del Decreto 1730 de 2001 establece cómo se debe calcular el valor correspondiente por indemnización sustitutiva, así:

“ARTICULO 3º-Cuantía de la indemnización. Para determinar el valor de la indemnización se aplicará la siguiente formula:

$I = SBC \times SC \times PPC$ Donde: SBC: Es el salario base de la liquidación de la cotización semanal promediado de acuerdo con los factores señalados en el Decreto 1158 de 1994, sobre los cuales cotizó el afiliado a la administradora que va a efectuar el reconocimiento, actualizado anualmente con base en la variación del IPC según certificación del DANE. SC: Es la suma de las semanas cotizadas a la administradora que va a efectuar el reconocimiento. PPC: Es el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales ha cotizado el afiliado para el riesgo de vejez, invalidez o muerte por riesgo común, a la administradora que va a efectuar el reconocimiento.

En el evento de que, con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, la administradora que va a efectuar el reconocimiento no manejara separadamente las cotizaciones de los riesgos de vejez, invalidez o muerte por riesgo común de las correspondientes al riesgo de salud, se aplicará la misma proporción existente entre las cotizaciones para el riesgo de vejez de que trata el inciso primero del artículo 20 de la Ley 100 de 1993 (10%) y las cotizaciones para el riesgo de salud señaladas en el artículo 204 de la misma ley (12%), es decir se tomarán como cotizaciones para el riesgo de vejez el equivalente al 45.45% de total de la cotización efectuada y sobre este resultado se calculará la indemnización sustitutiva.

A partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993, se tomará en cuenta el porcentaje de cotización establecido en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 100 de 1993”.

3.4. Hechos acreditados en el presente caso.

3.4.1. Documento de identificación del señor Álvaro Alfonso Tapia Mulet según el cual nació el 24 de abril de 1953 en el municipio de Corozal.

3.4.2. Copia de la Resolución No. 03414 de fecha noviembre 25 de 2004, donde LA CAJA DE CREDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO, le reconoce la pensión sanción al demandante.

3.4.3 Certificación de tiempo de servicio expedido por la CORPOPRACION AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE- CARSUCRE.

3.4.4 Copia de la Resolución No. 1199 de fecha 31 de agosto de 2018, por medio de la cual la CORPOPRACION AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE- CARSUCRE, aceptó la renuncia al cargo de carrera que desempeñaba en esa entidad.

3.4.5 Reporte de 989 semanas cotizadas del actor en la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES-.

3.4.6Copia de la solicitud que presentara el demandante ante COLPENSIONES el día 24 de enero de 2020, peticionando el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez.

3.4.7 Copia del acto administrativo contenido en la Resolución No. SUB – 115711 de fecha mayo 29 de 2020, COLPENSIONES, que denegó la solicitud el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez.

3.5 Caso concreto.

La parte demandante concurrió a esta jurisdicción en sede del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se declarara la nulidad de la Resolución No. SUB – 115711 de fecha mayo 29 de 2020, Colpensiones, que denegó la solicitud el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez, luego de haber prestado sus servicios laborales durante casi dos décadas.

La razón esgrimida por la entidad pública demandada para negar la reclamación, fue que la pensión sanción reconocida por la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero es incompatible con la indemnización sustitutiva reclamada por el accionante, por tanto no puede percibir dos asignaciones del erario.

En efecto, al revisar los documentos de prueba aportados a la contienda judicial, se advierte que la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero reconoció, mediante la Resolución No. 03414 de fecha noviembre 25 de 2004, la pensión sanción por orden judicial al señor Álvaro Alfonso Tapia Mulet, a partir del 24 de abril de 2003 fecha en la cual cumplió cincuenta (50) años de edad, según sentencia del Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Bogotá de fecha 31 de enero de 1995, la cual fue revocada parcialmente por el Tribunal Superior de Bogotá mediante fallo de 31 de agosto de 1995, casada parcialmente por la Corte Suprema de Justicia –Sala laboral, confirmando su derecho a percibir la prestación.

Así mismo, se observa que el demandante, señor Álvaro Alfonso Tapia Mulet laboró al servicio de la Corporación Autónoma Regional de Sucre -CARSUCRE-, desde el día 21 de julio de 1999 hasta el día 31 de agosto de 2018, según da cuenta la certificación expedida por el Subdirector Administrativo y Financiero, aportando en pensión a Colfondos y Colpensiones.

En efecto advierte la Sala de la revisión del expediente administrativo del actor, que en la actualidad, el señor Álvaro Alfonso Tapia Mulet, recibe la pensión sanción y solicita que Colpensiones, le reconozca la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, por el tiempo prestado a la Corporación Autónoma Regional De Sucre- Carsucre-, cierto es, que resulta evidente que existe una doble cotización al Sistema General de Pensiones, a saber: i) La primera; es aquella que fue realizada por la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero; y su sustituta UGPP, para compartir la pensión de vejez, y la otra, la efectuada por Carsucre desde que inició el vínculo laboral en esta entidad, en el Sistema General de Pensiones administrado por Colpensiones; la pensión de vejez, se otorga una vez se cumplan con dos requisitos, sin lugar a contabilizar el doble tiempo, tal y como lo acotara el A quo en la decisión recurrida.

Al respecto, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por vía de tutela, ha señalado que la pensión sanación a cargo del empleador no es incompatible con la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. Así se pronunció en sentencia STL1198-2019:

“Lo anterior, toda vez que se avizora que los juzgados incurrieron en una vía de hecho, pues, en primer lugar, si bien es cierto que Colpensiones administra un fondo común, también lo es que este no corresponde al tesoro público y, en segundo término, la pensión sanción al ser asumida por el empleador no choca con la prestación que, eventualmente, deba ser reconocida en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, máxime cuando esta se causó con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

En efecto, frente a la naturaleza de los recursos administrados por Colpensiones, esta Sala en sentencia CSJ SL 5792 de 2014, reiterada en CSJ SL4538-2018, dijo que: ...en relación a si la accionante no puede recibir dos pensiones del erario público, esta Corporación ha dicho que las prestaciones que tienen su fuente en el sistema general de pensiones, no provienen del tesoro público, pues sus recursos ostentan la condición de parafiscales, ya que los

mismos son un patrimonio de afectación, es decir, los bienes que lo conforman se destinan a la finalidad que indica la ley; en tal sentido, sobre esos patrimonios no puede ejercerse disposición alguna, razón por la cual, solo se otorga el carácter de administradoras a las entidades que conforman los diferentes regímenes (artículos 52 y 90 de la ley 100 de 1993), a quienes se confía su gestión. De tal manera, aun cuando el Instituto de Seguros Sociales, es el encargado de reconocer y pagar las pensiones de vejez, invalidez o sobrevivientes, esta es una situación que no apareja la propiedad del fondo económico con el que se financian esas prestaciones, pues se reitera, solo actúa como su administrador; además, aun cuando en la Constitución Política se hace una distinción de las entidades que contribuyen a conformar el tesoro público, entre ellas, las descentralizadas (de las que hace parte el ISS, por ostentar el carácter de empresa industrial y comercial del estado), solo integran dicho erario los bienes y valores que le sean propios, y como las reservas pensionales, no son de su propiedad, no hacen parte de ese concepto. Al efecto puede consultarse las sentencias CSJ SL, 27 Feb 2003, Rad. 37453, CSJ SL, 6 Mayo 2010, Rad. 37453, y CSJ SL, 19 Nov. 2013, Rad. 41306. Ahora, en cuanto a que la pensión sanción del artículo 8 de la Ley 171 de 1961, resulta incompatible con la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, consagrada en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, se reitera que la primera es independiente a la que deba reconocer Colpensiones y, por tanto, son a cargo exclusivo del empleador”.

De lo anterior puede extraerse con meridiana claridad, que la incompatibilidad alegada por la entidad accionada no se materializa en relación con la pensión sanción, a cargo exclusivamente del empleador, y/o su sustituto procesal (Cajanal - Ugpp), y la indemnización sustitutiva no alcanzar el número de semanas cotizadas requerida para acceder a la prestación pensional.

En sede del presente control de legalidad, el apoderado de la parte accionante invocó como transgredidas por la entidad demandada, además de normas de carácter superior que protegen el derecho al trabajo y la seguridad social así como los principios orientadores de las relaciones laborales, disposiciones legales como las de los Decretos 1730 de 2001 y 4640 de 2005, porque la parte accionante reúne los requisitos para la indemnización sustitutiva en vista de que había cumplido la

edad pero no el tiempo de servicio ni las semanas de cotización para adquirir la pensión de vejez.

Tal y como lo refirió el Juez de instancia, de las pruebas refulgen que el señor Álvaro Alfonso Tapia Mulet, percibe la pensión sanción ordenada por vía judicial por el tiempo laborado y cotizado a favor de la Caja de Crédito Minero y Agrario; empero luego de haber laborado por espacio de más de 19 años a favor de Carsucre y haber presentado su renuncia, solicitó a Colpensiones que le reconociera la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, evidenciando con ello que existe una doble cotización al Sistema General de Pensiones,

La primera, realizada por la Caja Agraria y su sustituta UGPP, para compartir la pensión de vejez, y la segunda, la efectuada por Carsucre desde el inicio del vínculo laboral hasta que se produjo su retiro por renuncia, sin haber alcanzado las semanas cotizadas exigidas para tal efecto.

Por lo anterior, al ser orígenes distintos los recursos para el reconocimiento de la pensión sanción, como para la pensión de vejez a la que cotizaba el demandante, al no reunir los requisitos de ley para acceder a esta última prestación, le asiste el derecho a que se le pague la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, por los aportes hechos por Carsucre a Colpensiones.

Si bien el artículo 6º del decreto 1730 de 2001, refiere en principio la incompatibilidad de las indemnizaciones sustitutivas de vejez y de invalidez, la jurisprudencia¹ Constitucional y de la Sala Laboral de la Corte Suprema² de Justicia precisan que

¹Al respecto véase las sentencias T-849A de 2009, T-529 de 2009, T-931 de 2013, T-655 de 2013, T-080 de 2022, SL1419-2018 Corte Constitucional.

²De acuerdo a la compatibilidad de la pensión sanción a cargo del empleador con la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a cargo de Colpensiones. Se tiene que Emposucre Ltda en Liquidación le reconoció una pensión sanción al demandante a partir del 20 de febrero de 2011, teniendo en cuenta que este laboró a su servicio del 2 de abril de 1974 al 15 de julio de 1989, por espacio de 15 años, 3 meses y 13 días. (...) Según la historia laboral del demandante, este realizó cotizaciones al ISS, hoy Colpensiones del 1º de diciembre de 1997 al 31 de octubre de 2014, para un total de 764 semanas. (...) Pues bien, la pensión sanción a cargo del empleador Emposucre Limitada en Liquidación con la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a cargo de Colpensiones son compatibles, en la medida que no existe norma alguna que establezca tal exclusión. (...) Nótese, además, que en el presente caso no se demostró la existencia de una conmutación o subrogación pensional, en la que Colpensiones debiera asumir la obligación que está en cabeza de Emposucre Limitada en Liquidación. En su lugar, es a cargo del empleador el pago de la pensión sanción. Así las cosas, no se encuentra incompatibilidad alguna entre la pensión sanción y la indemnización a cargo de Colpensiones. (...) Con relación a la indemnización sustitutiva, señala el ordenamiento jurídico que la persona que no reúna el mínimo de semanas exigidas en la ley para acceder a la pensión de vejez podrá solicitar en sustitución de tal prestación periódica una indemnización. (...) En el caso concreto, según la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez se debe reconocer con base en la normativa vigente para el momento en que se cause su derecho, que para el caso concreto es el artículo 37 de la ley 100 de 1993, norma que por demás establece en su artículo 13, literal f) “Para el reconocimiento de las pensiones y prestaciones contempladas en los dos regímenes, se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con

dicha incompatibilidad no se predica de las controversias jurídicas derivadas del reconocimiento de la pensión sanción y la indemnización sustitutiva por distintas Fondos Administradores de Pensiones y distintos periodos de cotización.

Conforme a las consideraciones que preceden, la Sala considera que habrá lugar a confirmar la decisión del *A quo*, que accedió a las pretensiones de la demanda, adiada del 12 de agosto de 2022, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Sincelejo, conforme a las consideraciones expuestas en el presente proveído.

3.6 Costas.

La Sala de decisión se abstendrá de condenar en costas a la parte demandada, pues conforme a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, solo habrá lugar a dicha condena cuando en el expediente aparezca que se causaron y como quiera que los argumentos fueron eminentemente jurídicos se desestima su imposición³.

3.7 Decisión.

Por lo expuesto, la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley.

F A L L A

PRIMERO: Confirmar la sentencia de primera instancia adiada del 12 de agosto de 2022 proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Sincelejo, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda incoada por el señor Álvaro Alfonso Tapia Mulet en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, con fundamento en las consideraciones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

anterioridad a la vigencia de la presente Ley, al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier caja, fondo o entidad del sector público.

³Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, consejero ponente: doctor Carmelo Perdomo Cuéter, expediente: 68001233300020130078501 (2009-2014)

TERCERO: En firme esta decisión, devolver el expediente al juzgado de origen y **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI, TYBA o SAMAI.

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por esta Sala. Esta providencia fue firmada de manera electrónica a través del aplicativo SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,
Los Magistrados,

VIVIANA MERCEDES LÓPEZ RAMOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY⁴

⁴ Según Circular No. 001-2025 del 22 de enero de 2025, la Sala Cuarta de Decisión quedó conformada por el magistrado del Despacho 02 Dr. Rufo Carvajal Argoty y la suscrita magistrada; lo anterior, como quiera que el magistrado Rufo Carvajal en su condición de presidente del Tribunal fue encargado del despacho 04, cuya titular era la magistrada Tulia Isabel Jarava, quien goza de retiro del servicio.