

“LUCES Y SOMBRAS DE LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE PENSIÓN DE VEJEZ.”

*William Stephens Parra
Urrego¹*

RESUMEN

La Indemnización Sustitutiva de Pensión, establecida en la Ley 100 de 1993, representa una de las prestaciones sociales más relevantes dentro del Sistema General de Seguridad Social en Colombia. Este mecanismo está diseñado para brindar protección a aquellos afiliados que, habiendo alcanzado la edad legal de jubilación (62 años para los hombres y 57 años para las mujeres), no cumplen con el requisito mínimo de semanas cotizadas necesarias para acceder a una pensión de vejez. De esta manera, se busca garantizar un nivel básico de seguridad económica a quienes, por diversas circunstancias, no logran acumular las cotizaciones requeridas durante su vida laboral.

El derecho a la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez está dirigido a aquellos individuos que, a pesar de haber cumplido con la edad establecida para jubilarse, no han alcanzado el número mínimo de semanas de aportes exigidas por la normativa vigente. Este beneficio es aplicable independientemente de la situación en la que se encontraban los afiliados dentro del Sistema Integral de Seguridad Social al momento de la promulgación de la Ley 100 de 1993. Además, las entidades de seguridad social que recibieron contribuciones por parte del afiliado en algún momento de su vida laboral están obligadas a reconocer y pagar esta compensación, ya que, de no hacerlo, se incurriría en un enriquecimiento injusto por parte de dichas instituciones.

¹ Estudiante Tercer Semestre, Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Santo Tomás Seccional Tunja, correo electrónico William.parra@usantoto.edu.co.

Para acceder a la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez en Colombia, es necesario cumplir con una serie de requisitos específicos. En primer lugar, el solicitante debe haber alcanzado la edad legal de jubilación, es decir, 62 años para los hombres y 57 años para las mujeres. En segundo lugar, debe acreditar que no ha cotizado el número mínimo de semanas requeridas para obtener una pensión de vejez. Finalmente, el afiliado debe declarar formalmente la imposibilidad o la decisión de no continuar cotizando al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, lo cual implica renunciar a la posibilidad de acumular las semanas necesarias para acceder a una pensión en el futuro.

Cabe destacar que la Corte Constitucional de Colombia ha abordado en múltiples ocasiones el tema de la Indemnización Sustitutiva de Pensión, emitiendo fallos que refuerzan su importancia como mecanismo de protección social. En sentencias como la T-144/21 y la T-225/20, el alto tribunal ha subrayado la necesidad de garantizar los derechos de los adultos mayores, enfatizando que el Estado tiene la obligación de proteger su dignidad y asegurarles un nivel mínimo de bienestar económico. Estas decisiones judiciales han sentado precedentes importantes, reafirmando el carácter fundamental de esta prestación dentro del marco de la seguridad social en Colombia.

PALABRAS CLAVE

Seguridad social, Indemnización, Pensión, Derecho, Dignidad, Mínimo Vital, Seguridad, Sistema.

ABSTRACT

Pension Substitution Compensation, established in Law 100 of 1993, represents one of the most relevant social benefits within the General Social Security System in Colombia. This mechanism is designed to provide protection to those members who, having reached the legal retirement age (62 years for men and 57 years for women), do not meet the minimum

requirement of weeks of contributions necessary to access an old-age pension. In this way, it seeks to guarantee a basic level of economic security to those who, due to various circumstances, are unable to accumulate the required contributions during their working life.

The right to Old-Age Pension Replacement Compensation is aimed at those individuals who, despite having reached the established retirement age, have not reached the minimum number of weeks of contributions required by current regulations. This benefit is applicable regardless of the situation in which the affiliates were within the Comprehensive Social Security System at the time of the enactment of Law 100 of 1993. In addition, social security entities that received contributions from the affiliate at some point in their working life are obliged to recognize and pay this compensation, since, failing to do so, unjust enrichment would be incurred by said institutions.

To access the Old-Age Pension Replacement Compensation in Colombia, it is necessary to meet a series of specific requirements. Firstly, the applicant must have reached the legal retirement age, i.e. 62 years for men and 57 years for women. Secondly, you must prove that you have not contributed the minimum number of weeks required to obtain an old-age pension. Finally, the member must formally declare the impossibility or decision not to continue contributing to the General Social Security Pension System, which implies giving up the possibility of accumulating the weeks necessary to access a pension in the future.

It should be noted that the Constitutional Court of Colombia has addressed the issue of Pension Substitution Compensation on multiple occasions, issuing rulings that reinforce its importance as a social protection mechanism. In rulings such as T-144/21 and T-225/20, the high court has highlighted the need to guarantee the rights of older adults, emphasizing that the State has the obligation to protect their dignity and ensure them a minimum level of economic well-being. These judicial decisions have established important precedents, reaffirming the fundamental nature of this benefit within the framework of social security in Colombia.

KEYWORDS

Social security, Compensation, Pension, Law, Dignity, Minimum Vital, Security, System.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El presente estudio se enfoca en analizar si existe una posible vulneración a los principios fundamentales de la seguridad social, el mínimo vital y la dignidad humana en relación con el beneficio de la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez. Este mecanismo, establecido en la Ley 100 de 1993, busca garantizar un nivel básico de protección económica para aquellos afiliados que, habiendo alcanzado la edad legal de jubilación, no cumplen con el requisito mínimo de semanas cotizadas para acceder a una pensión de vejez. Sin embargo, surgen interrogantes sobre si este beneficio cumple plenamente con su objetivo de proteger los derechos fundamentales de las personas que lo solicitan.

La investigación se centra en determinar si el proceso de reconocimiento y pago de la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez garantiza efectivamente el acceso a un mínimo vital que permita a los beneficiarios mantener unas condiciones de vida dignas. En este sentido, es crucial evaluar si las condiciones establecidas para acceder a este beneficio, así como los montos otorgados, son suficientes para cubrir las necesidades básicas de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad. Además, se cuestiona si las instituciones responsables de administrar este beneficio actúan con la diligencia debida para evitar retrasos o negativas injustificadas que puedan afectar los derechos de los afiliados.

Otro aspecto relevante es el análisis de las sentencias emitidas por la Corte Constitucional de Colombia, como las T-144/21 y T-225/20, las cuales han abordado casos relacionados con la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez. Estas decisiones judiciales han enfatizado la importancia de proteger los derechos de los adultos mayores y garantizar su dignidad, pero

persisten dudas sobre si estas directrices se están aplicando de manera efectiva en la práctica. Por lo tanto, es necesario examinar si existe una brecha entre el marco normativo y la realidad que enfrentan los beneficiarios al momento de solicitar y recibir este beneficio.

En síntesis, el problema de investigación se centra en determinar si el beneficio de la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez está cumpliendo con su propósito de garantizar la seguridad social, el mínimo vital y la dignidad humana de los adultos mayores en Colombia, o si, por el contrario, está generando situaciones de vulneración a sus derechos fundamentales. Este análisis busca contribuir a una mejor comprensión de los desafíos que enfrenta este mecanismo y proponer posibles soluciones para fortalecer su implementación.

PREGUNTA PROBLEMA

¿Existe vulneración o afectación de los derechos fundamentales dentro de los beneficios de Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez?

JUSTIFICACIÓN

La presente investigación surge de la necesidad de abordar una problemática que afecta directamente los derechos fundamentales de los adultos mayores en Colombia, específicamente en lo relacionado con la dignidad humana, la seguridad social y el mínimo vital. El foco de análisis se centra en la situación de aquellas personas que reciben montos inferiores al salario mínimo mensual legal vigente por concepto de la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez, establecida en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993.

Este beneficio, aunque diseñado para brindar protección a quienes no cumplen con los requisitos para acceder a una pensión de vejez, ha generado preocupación debido a que los montos otorgados no siempre garantizan un nivel de vida digno para los beneficiarios.

El objetivo principal de esta investigación es desarrollar un marco

jurisprudencial y argumentos jurídicos sólidos que sustenten una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley 100 de 1993. Se busca que la Corte Constitucional, como máximo guardián de los derechos fundamentales en Colombia, evalúe la constitucionalidad de este artículo y adopte medidas que permitan proteger de manera efectiva los derechos de los adultos mayores.

Este esfuerzo se justifica en la necesidad de garantizar que las personas que han dedicado gran parte de su vida al trabajo no se vean obligadas a vivir en condiciones de precariedad económica durante su vejez.

Para acceder a la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez, los asegurados deben cumplir con dos requisitos principales: primero, haber alcanzado la mayoría de edad, y segundo, declarar bajo juramento que les resulta imposible continuar cotizando al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones. Estos requisitos, aunque aparentemente sencillos, reflejan una realidad compleja: los solicitantes son adultos mayores que, por diversas circunstancias, no pueden o han decidido no seguir cotizando. Este grupo poblacional es considerado sujeto de especial protección constitucional, por lo que el Estado tiene la obligación de garantizarles condiciones de vida dignas.

Además, esta investigación no se limita al análisis de la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez, sino que también examina la legislación colombiana en materia pensional y los delitos contra la administración pública. Este enfoque integral permitirá identificar posibles fallas en el sistema y proponer soluciones que contribuyan a la protección de los derechos fundamentales de los adultos mayores. Asimismo, se busca generar un impacto positivo en la sociedad al visibilizar las dificultades que enfrentan estas personas y promover un debate público sobre la necesidad de reformar el sistema pensional para garantizar su sostenibilidad y equidad.

En conclusión, esta investigación se justifica por su relevancia social y jurídica, ya que no solo busca proteger los derechos de un grupo vulnerable, sino también contribuir al fortalecimiento del sistema de seguridad social en Colombia. Al proponer una demanda de inconstitucionalidad y analizar la

legislación vigente, se espera sentar un precedente que permita avanzar hacia un sistema más justo y equitativo para todos los ciudadanos.

OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar la Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Vejez en sus diferentes ámbitos, como beneficios, vulneración y afectaciones de los derechos fundamentales teniendo en cuenta la imposibilidad de seguir cotizando

Objetivos Específicos

1. Desarrollar marco histórico y legal de la figura conocida como Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez en Colombia.
2. Analizar la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez en sus diferentes aspectos en observancia de beneficios y debilidades de ante la ley 100 de 1993 tomando como referencia la antigua caja de previsión departamental de Boyacá.
3. Establecer el marco jurisprudencial de la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez en Colombia²

METODOLOGÍA.

El presente artículo se desarrolla bajo un enfoque descriptivo de investigación, el cual permite analizar de manera detallada y sistemática el tema en estudio. Este enfoque resulta adecuado para examinar la problemática relacionada con la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez, ya que facilita la identificación y descripción de las características principales del fenómeno, así como su relación con los derechos fundamentales de los adultos mayores en Colombia.

² <https://blog.legis.com.co/juridico/indemnizacion-sustitutiva>

El estudio es de tipo deductivo, ya que parte de principios generales establecidos en la normativa y la jurisprudencia para llegar a conclusiones específicas sobre la posible vulneración de derechos en el marco de la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez.

Asimismo, se adopta un enfoque interpretativo, que permite analizar y comprender el sentido y alcance de las normas jurídicas, así como las decisiones judiciales relacionadas con el tema. Finalmente, el enfoque comparativo resulta fundamental para contrastar las disposiciones legales vigentes con las necesidades reales de los beneficiarios y con los estándares internacionales en materia de protección social.

La recolección de información se llevó a cabo mediante la revisión exhaustiva de fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias se encuentran la normativa colombiana, en particular el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, así como las sentencias emitidas por la Corte Constitucional, como las T-144/21 y T-225/20, que han abordado casos relacionados con la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez. También se consultaron documentos oficiales, informes gubernamentales y bases de datos especializadas en derecho y seguridad social.

En cuanto a las fuentes secundarias, se realizó una revisión de la doctrina jurídica, artículos académicos, libros y estudios previos que abordan temas relacionados con la seguridad social, los derechos fundamentales y la protección de los adultos mayores. Esta revisión permitió contextualizar el problema de investigación y enriquecer el análisis con perspectivas teóricas y críticas.

El análisis de los datos se realizó mediante técnicas cualitativas, que incluyeron la identificación de patrones, la comparación de casos y la interpretación de normas y fallos judiciales. Este proceso permitió establecer relaciones entre los aspectos normativos, jurisprudenciales y doctrinales, así como identificar las posibles inconsistencias o vacíos en la legislación vigente.

En síntesis, la metodología empleada en este artículo combina enfoques deductivos, interpretativos y comparativos, apoyados en la

recolección y análisis de información proveniente de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales. Este enfoque integral permite ofrecer una visión completa y fundamentada del tema en estudio, contribuyendo al debate académico y jurídico sobre la protección de los derechos de los adultos mayores en Colombia.

SUMARIO

I. Introducción, II. Del marco histórico y legal de la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez en Colombia, III. De la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez en sus diferentes aspectos en observancia de beneficios y debilidades de la ley 100 de 1993 tomando como referencia la antigua Caja Nacional de previsión, IV. Del marco jurisprudencial de la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez en Colombia.

I. INTRODUCCIÓN

La investigación se centra en el análisis de la Ley 100 de 1993, específicamente en lo relacionado con la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez. Esta ley es un pilar fundamental en Colombia, ya que estableció el Sistema General de Seguridad Social Integral, un marco normativo que regula la protección social en salud, pensiones y riesgos laborales, y que es de carácter obligatorio para todos los habitantes del país.

Su implementación marcó un hito en la historia de la seguridad social colombiana, al unificar y modernizar un sistema que antes se caracterizaba por su fragmentación y desigualdades.

Sin embargo, para comprender plenamente el alcance de la Ley 100 de 1993, es necesario remontarse a sus antecedentes normativos, en particular a la Ley 6 de 1945. Esta ley, promulgada en un contexto histórico distinto, ordenó la creación de la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, con el objetivo de reconocer y pagar prestaciones sociales básicas. Entre estas prestaciones se incluían:

- **Auxilio de cesantía:** Un apoyo económico para quienes perdían su empleo.

- **Pensión vitalicia de jubilación:** Un ingreso permanente para quienes alcanzaban la edad de retiro.
- **Pensión de invalidez:** Protección para quienes sufrían incapacidades permanentes.
- **Seguro por muerte:** Beneficios para las familias de los trabajadores fallecidos.
- **Auxilio por enfermedad no profesional:** Apoyo económico durante periodos de incapacidad temporal.
- **Asistencia médica:** Cobertura en salud para los trabajadores y sus familias.
- **Gastos de entierro:** Ayuda para cubrir los costos funerarios de los empleados y obreros.

Además, el artículo 23 de la Ley 6 de 1945 estableció que los departamentos, intendencias y municipios que no contaran con instituciones de previsión social debían crearlas en un plazo máximo de seis meses. Este mandato reflejaba la intención del legislador de extender la protección social a nivel territorial, aunque su implementación enfrentó numerosos desafíos debido a las limitaciones administrativas y financieras de la época.

La Ley 100 de 1993 puede entenderse como una continuación y evolución de estas políticas sociales, adaptadas a las necesidades de un país en proceso de modernización. Su análisis es crucial para comprender cómo se protegen los derechos de los adultos mayores en Colombia, especialmente en lo relacionado con la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez, un mecanismo diseñado para brindar un mínimo de seguridad económica a quienes no cumplen con los requisitos para acceder a una pensión ordinaria.

La Ley 6 de 1945, en su artículo 12, estableció un sistema de indemnizaciones y prestaciones en favor de los trabajadores, mientras se organizaba el seguro social obligatorio. Estas indemnizaciones, que debían ser asumidas por los empleadores, incluían:

- **Indemnizaciones por accidentes de trabajo:** Se otorgaban en proporción al daño sufrido, de acuerdo con una tabla de valuaciones

promulgada por el Gobierno. El monto máximo equivalía a dos años de salario. Además, se garantizaba asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, así como el pago de dos terceras partes del salario durante el tiempo que fuera necesaria la asistencia, sin exceder seis meses.

- **Definición de accidente de trabajo:** Cualquier lesión o disfunción orgánica que afectara temporal, permanente o definitivamente al trabajador. Debía ser causada por un hecho imprevisto y repentino. Ocurrir con motivo o con ocasión del trabajo. No ser intencional o resultado de mala conducta grave por parte de la víctima.

- **Enfermedades profesionales:**

- Condiciones patológicas resultantes del tipo de trabajo realizado o del ambiente laboral.
- Que afectaran la capacidad física, mental o psíquica del trabajador.
- Causadas por agentes químicos o biológicos.

Los trabajadores afectados por enfermedades profesionales tenían derecho a:

- Indemnizaciones por el daño sufrido, hasta el equivalente de dos años de salario.
- Asistencia médica integral.
- Dos terceras partes del salario durante el tiempo que durara la asistencia médica, con un máximo de seis meses.

El Gobierno, previo dictamen de la Academia Nacional de Medicina, debía elaborar tablas para la valoración de incapacidades derivadas de accidentes y enfermedades profesionales. Estas tablas serían presentadas al Congreso para su aprobación, y mientras tanto, se aplicarían las elaboradas por el Gobierno.

- **Enfermedades endémicas y epidémicas:** Solo se consideraban ocupacionales si eran adquiridas por profesionales de la salud o trabajadores

encargados de combatirlas.

- **Negligencia del empleador:** En casos de negligencia comprobada del empleador, el valor de la indemnización se calculaba deduciendo el monto correspondiente de la pena indemnizatoria ordinaria.

- **Asistencia por enfermedad no relacionada con el trabajo:** Se otorgaba hasta por 180 días de incapacidad comprobada. Durante los primeros 90 días: dos tercios del salario. Durante el período restante: la mitad del salario.

La seguridad social en Colombia ha experimentado una evolución significativa desde la década de 1940, marcada por la entrada en vigencia de la Ley 6 de 1945. Esta ley sentó las bases para la organización de un sistema de protección social que buscaba garantizar prestaciones económicas y sociales a los trabajadores, tanto del sector público como del privado.

A partir de entonces, se establecieron diversas instituciones a nivel nacional, departamental y municipal, encargadas de reconocer y administrar estos beneficios.

La Ley 6 de 1945 no solo estableció un marco normativo para la protección de los trabajadores, sino que también introdujo una serie de beneficios específicos, algunos de los cuales fueron modificados posteriormente por la Ley 64 de 1946. Entre estos beneficios se encuentran:

- **Gastos funerarios:**
 - o Se cubrían los gastos esenciales del funeral del empleado, hasta el equivalente al salario del último mes anterior a la enfermedad.
 - o Este beneficio fue modificado por el artículo 5 de la Ley 64 de 1946, ajustando los montos y condiciones para su otorgamiento.
- **Licencia retribuida:**
 - o A partir del 16 de octubre de 1944, se otorgaban quince días consecutivos de licencia retribuida por cada año de servicio.
 - o El empleador estaba obligado a notificar el período de vacaciones anuales con anticipación, a más tardar en el año siguiente.

- Se prohibía el pago en efectivo de los días de vacaciones antes del vencimiento del contrato de trabajo, salvo acuerdo entre las partes para acumular días de vacaciones hasta por cuatro años.

- **Auxilio de cesantía:**

- El trabajador tenía derecho a un auxilio de cesantía equivalente a un salario mensual por cada año de trabajo, prorrateado por fracciones del año, en caso de cese no imputable a mala conducta o incumplimiento de contrato.

- Cada tres años de trabajo continuo o discontinuo, el trabajador adquiría derecho al auxilio de cesantía correspondiente.

- El derecho no se perdía si el trabajador se retiraba voluntariamente o incurría en mala conducta después de tres años.

- En caso de despido o retiro, solo se perdía el auxilio correspondiente al último lapso inferior a tres años.

- **Retención de prestaciones por infracciones penales:**

- En casos de infracciones penales contra la empresa, sus directivos o empleados relacionadas con el trabajo, o perjuicio grave a la empresa, el empleador podía retener la prestación por desempleo correspondiente hasta la resolución judicial.

- La compensación que debía pagar el trabajador se determinaba en la audiencia judicial, considerando inicialmente la ayuda retenida.

- **Instituciones de seguridad social en Colombia:** La implementación de la Ley 6 de 1945 llevó a la creación de diversas instituciones encargadas de administrar la seguridad social en Colombia. Entre estas instituciones se encuentran:

- **Instituto Colombiano de Seguros Sociales (1946):**

Posteriormente conocido como Instituto de Seguros Sociales (ISS), esta entidad regulaba la seguridad social de los trabajadores del sector privado.

- **Entidades previsoras de las fuerzas armadas:** Encargadas de brindar protección a los miembros de las fuerzas militares y de policía.

- **Ecopetrol:** La empresa petrolera estatal contaba con su propio

sistema de seguridad social para sus empleados.

- **Congreso de la República:** Los funcionarios del poder legislativo tenían acceso a prestaciones específicas.
- **Superintendencia de Notariado y Registro:** Esta entidad también contaba con un sistema de protección social para sus empleados.

La seguridad social en Colombia ha evolucionado a través de dos sectores principales: el sector privado y el sector público.

1. **Sector Privado:**

- o Nació con el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (1946), que posteriormente se convirtió en el Instituto de Seguros Sociales (ISS).
- o Cubría a los trabajadores del sector privado, ofreciendo prestaciones como pensiones, salud y riesgos laborales.

2. **Sector Público:**

- o Inicialmente, la Caja Nacional de Previsión y otras instituciones de previsión del sector público nacional y regional brindaban protección a los empleados estatales.
- o Posteriormente, estas instituciones se integraron en el Sistema General de Seguridad Social (SGSS).

La Constitución de 1991 marcó un hito en la historia de la seguridad social en Colombia al crear el Sistema General de Seguridad Social (SGSS). Este sistema fue desarrollado por la Ley 100 de 1993, que estableció dos regímenes principales:

1. **Régimen de Prima Media con Prestación Definida:**

Administrado por Colpensiones, este régimen ofrece pensiones basadas en un cálculo definido.

2. **Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS):**

Administrado por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), como Porvenir S.A., Protección S.A., Old Mutual y Colfondos Pensiones y Cesantías.

El Decreto 1296 de 1994 estableció el régimen general de los fondos departamentales, distritales y municipales de pensiones públicas, que sustituyeron el pago de pensiones de entidades territoriales, cajas o fondos públicos. Este decreto:

- Autorizó la creación de Fondos de Pensiones Territoriales como cuentas especiales sin personería jurídica.
- Adscribió estos fondos a la respectiva entidad territorial.
- Les otorgó la función de sustituir el pago de pensiones de vejez y demás prestaciones económicas y sociales.

La Ley La Ley 100 de 1993 marcó un hito en la seguridad social colombiana al introducir la **Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez**, un beneficio diseñado para aquellos empleados que, habiendo cumplido con la edad requerida para acceder a una pensión de vejez, no logran reunir el número mínimo de semanas cotizadas exigidas por la normativa. Este mecanismo busca reconocer el esfuerzo y el tiempo laborado por los trabajadores, ofreciéndoles una compensación económica que les permita contar con un mínimo de seguridad financiera en su vejez.

En el **Sistema de Prima Media con Prestación Definida**, administrado principalmente por Colpensiones, los requisitos para acceder a una pensión de vejez son claros y están establecidos en La Ley La Ley 100 de 1993 de la siguiente manera:

1. **Edad mínima:**
 - Hombres: 62 años.
 - Mujeres: 57 años.
2. **Aportes mínimos:**
 - 1,300 semanas cotizadas al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

Estos requisitos son fundamentales para obtener el beneficio de la jubilación en este sistema. Sin embargo, no todos los trabajadores logran cumplir con el número mínimo de semanas cotizadas debido a diversas circunstancias, como la informalidad laboral, la inestabilidad en el empleo o la

falta de continuidad en los aportes.

- **Opciones para quienes no cumplen con los requisitos completos**

Cuando un cotizante cumple con la edad mínima requerida pero no ha alcanzado las 1,300 semanas de aportes, se enfrenta a dos opciones principales:

1. **Solicitar la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez:**

- Esta opción permite al trabajador recibir una compensación económica única o en cuotas, que reconoce el tiempo laborado y los aportes realizados al sistema.
- La indemnización sustitutiva está diseñada para aquellos que deciden no continuar cotizando o que declaran la imposibilidad de hacerlo.

2. **Continuar cotizando hasta alcanzar las semanas requeridas:**

- El trabajador puede optar por seguir cotizando hasta completar las 1,300 semanas necesarias para acceder a una pensión de vejez.
- Esta opción es ideal para quienes están cerca de cumplir con el requisito de semanas y desean asegurar una pensión permanente.

- **Declaración de imposibilidad o decisión de no continuar cotizando**

Un tercer requisito fundamental para acceder a la indemnización sustitutiva es la **declaración de imposibilidad de continuar cotizando o la decisión de no hacerlo**. Este aspecto es crucial, ya que el cotizante tiene la libertad de elegir entre recibir la compensación sustitutiva o seguir aportando al sistema hasta alcanzar el derecho a una pensión de vejez. Esta decisión debe ser tomada de manera informada, considerando las circunstancias personales, laborales y económicas del trabajador.

- **Implicaciones de la elección**

La elección entre solicitar la indemnización sustitutiva o continuar

cotizando tiene implicaciones significativas para el futuro del trabajador:

- **Indemnización sustitutiva:** Ofrece una compensación inmediata, pero no garantiza un ingreso permanente. Es una opción viable para quienes no pueden o no desean seguir cotizando.
- **Continuar cotizando:** Permite acceder a una pensión de vejez, que proporciona un ingreso estable y permanente durante la jubilación. Sin embargo, requiere que el trabajador siga aportando al sistema durante un período adicional.

Finalmente, la introducción de la indemnización sustitutiva en la Ley 100 de 1993 refleja un esfuerzo por proteger los derechos de los adultos mayores, especialmente aquellos que, por diversas razones, no logran cumplir con los requisitos completos para acceder a una pensión de vejez. Este mecanismo busca garantizar que ningún trabajador quede desprotegido en su vejez, reconociendo su contribución al sistema de seguridad social a lo largo de su vida laboral.

II. DEL MARCO HISTÓRICO Y LEGAL DE LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE PENSIÓN DE VEJEZ EN COLOMBIA

La **Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez** fue establecida por la **Ley 100 de 1993** como un mecanismo para equiparar las opciones disponibles en los fondos de pensiones privados y públicos. Su principal objetivo es ofrecer una alternativa a aquellos trabajadores que, habiendo cumplido con la edad requerida para acceder a una pensión de vejez, no logran reunir el número mínimo de semanas cotizadas exigidas (1,300 semanas).

Este beneficio busca reconocer el esfuerzo y el tiempo laborado por los afiliados, brindándoles una compensación económica que les permita contar con un mínimo de seguridad financiera en su vejez.

- **Concepto y alcance de la Indemnización Sustitutiva**

La indemnización sustitutiva consiste en un pago único o en cuotas, calculado en función del **salario base de liquidación promedio semanal**, multiplicado por el **número de semanas cotizadas** y ajustado según el **promedio ponderado de los porcentajes** sobre los cuales haya cotizado el afiliado. Este cálculo garantiza que la compensación refleje de manera proporcional el esfuerzo y los aportes realizados por el trabajador durante su vida laboral y establecidos en la Ley La Ley 100 de 1993

- **Requisitos para acceder a la Indemnización Sustitutiva**

Para acceder a este beneficio, los trabajadores deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. **Haber cumplido la edad requerida para obtener la pensión de vejez:** Hombres: 62 años y Mujeres: 57 años.
2. **No haber cotizado el mínimo de semanas exigidas:** 1,300 semanas cotizadas al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.
3. **Declarar la imposibilidad de continuar cotizando:** El afiliado debe manifestar formalmente que no puede o no desea seguir aportando al sistema.

- **Reglamentación de la Indemnización Sustitutiva**

El **Decreto 1730 de 2001** reglamenta los artículos 37, 45 y 49 de la Ley 100 de 1993, estableciendo las condiciones y procedimientos para el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva en el **régimen solidario de prima media con prestación definida**. Según este decreto, la indemnización sustitutiva se reconocerá en los siguientes casos:

1. **Retiro del servicio con edad requerida, pero sin mínimo de semanas cotizadas:** El trabajador debe haber alcanzado la edad de jubilación y declarar la imposibilidad de continuar cotizando.
2. **Invalidez por riesgo común sin semanas cotizadas exigidas para pensión de invalidez:** Aplicable según lo establecido en el artículo 39 de la Ley 100 de 1993.
3. **Fallecimiento sin cumplir requisitos para pensión de**

sobrevivientes: Aplicable según lo establecido en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993.

4. **Invalidez o muerte como consecuencia de accidente de trabajo o enfermedad profesional:** Aplicable según lo establecido en el artículo 53 del Decreto-Ley 1295 de 1994.

- **Responsabilidad en el reconocimiento de la indemnización**

Cada administradora del régimen de prima media con prestación definida tiene la obligación de reconocer la indemnización sustitutiva correspondiente al tiempo cotizado por el afiliado. En caso de que la entidad administradora sea liquidada, la responsabilidad de reconocer y pagar la indemnización recae en la sociedad que la reemplaza, asumiendo las obligaciones pensionales correspondientes.

Si la función de pago de pensiones es asumida por el **Fondo Público de Pensiones de Nivel Nacional (Fopep)**, este organismo se convierte en el responsable del pago de la indemnización sustitutiva. En tales casos, el reconocimiento y pago quedan a cargo del fondo o entidad administradora que asuma las obligaciones pensionales.

- **Fórmula para calcular la Indemnización Sustitutiva**

El artículo 3 del Decreto 1730 de 2001 establece la fórmula para calcular la indemnización sustitutiva:

$$I = SBC \times SC \times PPC$$

Donde:

- **I:** Indemnización sustitutiva.
- **SBC:** Salario base de liquidación promediado.
- **SC:** Suma de pagos semanales realizados.
- **PPC:** Promedio ponderado de porcentajes aportados.

- **Definición de las variables:**

1. **SBC (Salario Base de Liquidación):** Corresponde al salario base de liquidación del aporte semanal, promediado según lo establecido en el **Decreto 1158 de 1994**. Este valor se actualiza anualmente según el **Índice**

de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el **DANE**.

2. **SC (Suma de Pagos Semanales)**: Representa el total de semanas cotizadas al administrador que realiza el reconocimiento.

3. **PPC (Promedio Ponderado de Porcentajes Aportados)**: Corresponde al promedio ponderado de los porcentajes aportados por el afiliado en concepto de riesgos de vejez, invalidez o muerte por riesgo común.

La Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez en Colombia está regulada por un conjunto de normas que buscan garantizar su correcta aplicación y proteger los derechos de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social. A continuación, se presenta un análisis detallado de los aspectos más relevantes de esta normativa, incluyendo las modificaciones introducidas por el Decreto 4640 de 2005.

Aplicación de tasas de contribución anteriores a la Ley 100 de 1993

En los casos en que, antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, la administradora encargada de reconocer la indemnización no manejaba de manera individual o separada las cotizaciones correspondientes a los riesgos de vejez, invalidez o muerte por riesgo común, se aplica la misma relación entre las contribuciones por riesgo de vejez y las contribuciones por riesgo de salud.

Esta relación se establece en el artículo 20, inciso 1, de la Ley 100 de 1993, que fija una tasa de contribución del 10% para el riesgo de vejez, y en el artículo 204 de la misma ley, que establece una tasa del 12% para el riesgo de salud. A partir de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, se tendrá en cuenta la tasa de contribución establecida en el primer párrafo del artículo 20 de dicha ley.

- **Requisitos para acceder a la Indemnización Sustitutiva**

El artículo 4 del Decreto 1730 de 2001 establece los requisitos que deben cumplir los afiliados para acceder a la indemnización sustitutiva en sus diferentes modalidades:

1. **Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez:**

- El afiliado debe demostrar que ha cumplido con la edad

requerida para acceder a la pensión de vejez (62 años para hombres y 57 años para mujeres).

- Debe declarar bajo juramento que le es imposible continuar cotizando al sistema.

2. Indemnización Sustitutiva de Pensión de Invalidez:

- El asegurado debe acreditar el grado de invalidez de conformidad con los artículos 41 y siguientes de la Ley 100 de 1993.

3. Indemnización Sustitutiva de Pensión de Sobrevivientes:

- Se debe tener en cuenta el círculo familiar del asegurado.
- Acreditar el fallecimiento del afiliado y la condición de beneficiario del reclamante.

4. Indemnización Sustitutiva por Riesgo Laboral:

- El pensionado de invalidez o su grupo familiar debe acreditar que está percibiendo una pensión de invalidez o sobrevivencia por riesgo laboral.
- En caso de fallecimiento, los familiares deben acreditar la condición de beneficiarios y el fallecimiento del afiliado.

El organismo encargado del reconocimiento de la indemnización tiene la facultad de verificar toda la información proporcionada por el afiliado o sus beneficiarios.

El artículo 5 del Decreto 1730 de 2001 establece que los órganos encargados del reconocimiento de las pensiones deben acreditar ante el organismo que lo solicite la condición de pensionado o no pensionado de sus afiliados. Este mecanismo de control busca garantizar la transparencia y correcta aplicación de las indemnizaciones previstas en el decreto.

El artículo 6 del Decreto 1730 de 2001 establece que, salvo disposición en contrario del artículo 53 del Decreto 1295 de 1994, las indemnizaciones por vejez e invalidez no son compatibles con las pensiones de vejez e invalidez. Además, las aportaciones tenidas en cuenta para el cálculo de la indemnización sustitutiva no podrán volver a computarse para ningún otro fin.

El artículo 7 del Decreto 1730 de 2001 establece que este decreto

entra en vigor a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones contrarias al mismo.

El Decreto 4640 de 2005 modificó el artículo 1 del Decreto 1730 de 2001, estableciendo las siguientes situaciones en las que se reconoce la indemnización sustitutiva:

1. **Retiro del servicio con edad pensionable, pero sin semanas cotizadas suficientes:** El afiliado se retira del servicio habiendo cumplido la edad pensionable, pero sin alcanzar el número mínimo de semanas de cotización exigidas para la pensión de vejez, y declara que no puede seguir cotizando.
2. **Incapacidad por riesgo común sin semanas cotizadas suficientes:** El asegurado queda incapacitado por riesgo común sin tener el número de semanas de cotización necesarias para acceder a la pensión de invalidez, de conformidad con el artículo 39 de la Ley 100 de 1993.
3. **Fallecimiento sin cumplir condiciones para pensión de sobrevivientes:** El asegurado fallece sin haber cumplido las condiciones necesarias para que su grupo familiar tenga derecho a la pensión de sobrevivientes, conforme a lo establecido en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993.
4. **Invalidez o fallecimiento por riesgo laboral:** El afiliado al Sistema General de Riesgos del Trabajo, después de la vigencia del Decreto Legislativo 1295 de 1994, queda inválido o fallece como consecuencia de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, lo que resulta en incapacidad para él o sus beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 del Decreto Legislativo 1295 de 1994.

El Decreto 4640 de 2005 establece que sus disposiciones entran en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial. A partir de ese momento, todas las normas o disposiciones anteriores que sean contrarias a lo establecido en este decreto quedan derogadas. Esto significa que el decreto se convierte en la normativa vigente y aplicable en materia de

indemnización sustitutiva, reemplazando cualquier regulación previa que pudiera contradecirlo.

Este decreto representa un paso importante en la transferencia de normativa que busca validar y consolidar los requisitos para el reconocimiento del derecho a la pensión y, en particular, a la indemnización sustitutiva. Al derogar las disposiciones contrarias, se unifica el marco legal y se eliminan posibles inconsistencias o vacíos normativos que pudieran existir en la legislación anterior.

La consolidación del derecho a pensión a través de este decreto refleja un esfuerzo por garantizar que los afiliados al Sistema General de Seguridad Social cuenten con un marco jurídico claro y coherente que les permita acceder a los beneficios a los que tienen derecho.

Esto es especialmente relevante en el caso de la indemnización sustitutiva, que busca proteger a aquellos trabajadores que, por diversas circunstancias, no logran cumplir con los requisitos completos para acceder a una pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia.

La entrada en vigor del Decreto 4640 de 2005 tiene varias implicaciones importantes:

1. **Unificación normativa:**

- Al derogar las disposiciones contrarias, se eliminan posibles conflictos o interpretaciones divergentes en la aplicación de la ley.
- Se establece un marco legal único y coherente para el reconocimiento de la indemnización sustitutiva.

2. **Seguridad jurídica:**

- Los afiliados al sistema de seguridad social cuentan con normas claras y precisas que regulan sus derechos y obligaciones.
- Se reduce la incertidumbre en cuanto a los requisitos y procedimientos para acceder a la indemnización sustitutiva.

3. **Protección de los derechos de los trabajadores:**

- La consolidación del derecho a pensión a través de este decreto refuerza la protección de los derechos de los trabajadores, especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad.
- Se garantiza que los afiliados que no cumplen con los requisitos completos para una pensión ordinaria puedan acceder a una compensación económica que les permita contar con un mínimo de seguridad financiera.

La transferencia de normativa que se observa con la entrada en vigor del Decreto 4640 de 2005 refleja un avance significativo en la consolidación del derecho a pensión en Colombia.

Este decreto no solo unifica y clarifica el marco legal, sino que también refuerza la protección de los derechos de los trabajadores, asegurando que ningún afiliado quede desprotegido en su vejez o en situaciones de invalidez o fallecimiento.

III. DE LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE PENSIÓN DE VEJEZANTE LA LEY 100 DE 1993, TOMANDO COMO REFERENCIA LA ANTIGUA CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN

La Ley 6 de 1945, titulada *"por la que se promulgan determinadas disposiciones relativas a los convenios laborales, las asociaciones profesionales, los conflictos colectivos y la jurisdicción especial del trabajo"*, marcó un hito en la historia de la legislación laboral y de seguridad social en Colombia.

Esta ley no solo estableció un marco normativo para regular las relaciones laborales, sino que también introdujo una serie de beneficios sociales destinados a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y empleados domésticos permanentes. Entre estos beneficios se incluyeron prestaciones como el auxilio de desempleo, la pensión vitalicia de jubilación y la pensión de invalidez, que buscaban brindar protección económica a los trabajadores en situaciones de vulnerabilidad.

Uno de los aspectos más destacados de la Ley 6 de 1945 fue la creación del Fondo de Seguridad Social para Empleados y Trabajadores Nacionales, ordenada en su artículo 18. Este fondo se estableció como una institución encargada del reconocimiento y pago de los beneficios sociales enumerados en el artículo 17 de la misma ley.

La creación de este fondo representó un avance significativo en la organización de la seguridad social en Colombia, ya que sentó las bases para un sistema de protección social más estructurado y accesible para los trabajadores.

El artículo 17 de la Ley 6 de 1945 enumeró los beneficios que debían ser reconocidos y pagados por el Fondo de Seguridad Social. Entre estos beneficios se encontraban:

1. **Auxilio de desempleo:** Un apoyo económico para los trabajadores que

perdían su empleo, con el objetivo de ayudarles a cubrir sus necesidades básicas durante el período de transición hacia un nuevo trabajo.

2. **Pensión vitalicia de jubilación:** Un ingreso permanente para los trabajadores que alcanzaban la edad de retiro, garantizando un nivel mínimo de seguridad económica durante su vejez.

3. **Pensión de invalidez:** Una prestación económica para los trabajadores que sufrían incapacidades permanentes, ya sea por accidentes laborales o enfermedades profesionales, que les impedían continuar trabajando.

4. **Seguro por muerte:** Beneficios para las familias de los trabajadores fallecidos, con el fin de ayudarles a cubrir los gastos funerarios y garantizar un mínimo de seguridad económica.

5. **Asistencia médica y hospitalaria:** Cobertura en salud para los trabajadores y sus familias, incluyendo servicios médicos, farmacéuticos, quirúrgicos y hospitalarios.

6. **Auxilio por enfermedad no profesional:** Un apoyo económico para los trabajadores que sufrían incapacidades temporales debido a enfermedades no relacionadas con su trabajo.

La promulgación de la Ley 6 de 1945 tuvo un impacto profundo en la sociedad colombiana, ya que no solo mejoró las condiciones laborales de los trabajadores, sino que también sentó las bases para el desarrollo de un sistema de seguridad social más inclusivo y equitativo.

La creación del Fondo de Seguridad Social representó un paso importante hacia la consolidación de un sistema que buscaba proteger a los trabajadores y sus familias en situaciones de vulnerabilidad, como el desempleo, la invalidez o la vejez.

Además, esta ley reflejó un cambio en la mentalidad de la época, al reconocer la importancia de garantizar derechos sociales y económicos básicos para los trabajadores. Este enfoque sentó las bases para futuras reformas en materia de seguridad social, como la Ley 100 de 1993, que modernizó y amplió el sistema de protección social en Colombia.

La Ley 6 de 1945 y la creación del Fondo de Seguridad

Social representaron un avance significativo en la protección de los derechos de los trabajadores en Colombia. Al establecer beneficios como el auxilio de desempleo, la pensión vitalicia y la pensión de invalidez, esta ley no solo mejoró las condiciones de vida de los trabajadores, sino que también sentó las bases para el desarrollo de un sistema de seguridad social más justo y equitativo. Su legado continúa siendo relevante en la actualidad, ya que muchas de sus disposiciones han influido en la evolución de la legislación laboral y de seguridad social en el país.

Años después de la promulgación de la Ley 6 de 1945, y con la aprobación de la Ley 100 de 1993, el Congreso de la República dispuso la creación del Fondo de Pensiones del Estado (Fopep) a nivel nacional. Este fondo fue establecido con el mandato de sustituir a la Caja Nacional de Previsión (Cajanal) en lo relacionado con el pago de pensiones de vejez o jubilación, pensiones de reposición o sobrevivencia, así como otros fondos de apoyo o fondos concursantes del sector público nacional. Esta medida buscaba centralizar y optimizar la administración de los recursos destinados a las pensiones, garantizando una mayor eficiencia y transparencia en su manejo.

La misma disposición que creó el Fopep aclaró su naturaleza jurídica, definiéndolo como "una cuenta nacional adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, cuyos recursos son administrados mediante un contrato fiduciario". Esta estructura permitió que el fondo operara con autonomía en la gestión de sus recursos, pero bajo la supervisión del Ministerio, lo que garantizaba un control estatal sobre las pensiones públicas.

Un hito importante en este proceso fue la Ley 490 de 1998, titulada *"por la cual la Caja Nacional de Previsión Social se transforma en una empresa industrial y comercial del Estado y se adoptan otras disposiciones"*. Esta ley representó un cambio significativo en la naturaleza jurídica de Cajanal, al transformarla de un organismo público del orden nacional a una empresa industrial y comercial del Estado, con personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta transformación

buscaba modernizar la entidad y dotarla de mayores herramientas para cumplir con sus funciones de manera más eficiente.

El artículo cuarto de la Ley 490 de 1998 estableció que Cajanal continuaría desempeñando las "funciones de tramitación y reconocimiento de pensiones", lo que incluía la recaudación de aportes y el reconocimiento de los derechos pensionales de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley. Además, el artículo segundo de la misma ley autorizó a Cajanal a operar en el campo de la salud como una Entidad Promotora de Salud (EPS), lo que le permitió ampliar su ámbito de acción y ofrecer servicios complementarios en el marco de la Ley 100 de 1993.

Con esta autorización, Cajanal quedó facultada para desarrollar y administrar "otras prestaciones económicas y de salud", lo que incluyó la posibilidad de ofrecer servicios complementarios en el ámbito de la salud, como seguros médicos y programas de prevención y promoción de la salud. Esta ampliación de funciones permitió a Cajanal consolidarse como una entidad integral en la administración de la seguridad social, no solo en el ámbito pensional, sino también en el de la salud.

De conformidad con las modificaciones introducidas por el artículo 130 de la Ley 100 de 1993, el Fopep continuó siendo responsable del pago de los beneficios económicos relacionados con las pensiones de vejez, jubilación, reposición y sobrevivencia. Por su parte, Cajanal, en su nueva condición de empresa industrial y comercial del Estado, mantuvo su responsabilidad en la recaudación de aportes y el reconocimiento de los derechos pensionales, así como en la administración de otros beneficios económicos y de salud.

La creación del Fopep y la transformación de Cajanal en una empresa industrial y comercial del Estado representaron un avance significativo en la modernización del sistema de seguridad social en Colombia. Estas reformas permitieron:

1. Centralización de los recursos pensionales: El Fopep se convirtió en el ente encargado de administrar los recursos destinados al pago de pensiones, lo que facilitó una gestión más eficiente y transparente.

2. Modernización de Cajanal: La transformación de Cajanal en una empresa industrial y comercial del Estado le permitió operar con mayor autonomía y eficiencia, ampliando su ámbito de acción para incluir servicios de salud.

3. Integración de servicios: La posibilidad de que Cajanal operara como una EPS permitió ofrecer servicios integrales de seguridad social, combinando prestaciones económicas y de salud.

La creación del Fopep y la transformación de Cajanal en una empresa industrial y comercial del Estado marcaron un punto de inflexión en la historia de la seguridad social en Colombia. Estas reformas no solo modernizaron el sistema de pensiones, sino que también ampliaron el alcance de los servicios ofrecidos, garantizando una mayor protección para los trabajadores y sus familias. Su legado continúa siendo relevante en la actualidad, ya que sentó las bases para un sistema de seguridad social más integrado y eficiente.

Posteriormente, con base en las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 790 de 2002, el Gobierno nacional ordenó la escisión de Cajanal y la creación de Cajanal S.A. EPS, una decisión que fue ejecutada mediante el Decreto Ley 1777 de 2003. Esta medida se enmarcó dentro del programa de renovación de la Administración Pública Nacional emprendido por el Ejecutivo, con el objetivo de modernizar y optimizar la gestión de las entidades encargadas de la seguridad social en Colombia.

La escisión de Cajanal buscaba "separar las actividades de aseguramiento en el sistema de seguridad social integral de salud y de pensiones en entidades diferentes". Este propósito respondía a la necesidad de especializar las funciones de cada entidad, garantizando una gestión más eficiente y transparente en ambos sistemas: el de salud y el de pensiones.

Para lograr esto, el artículo primero del Decreto 1777 de 2003 dispuso la separación de las siguientes unidades administrativas de Cajanal: Subdirección General de Salud, Subdirección General Administrativa y Financiera, Direcciones Seccionales Regionales y Otras dependencias vinculadas a la prestación del servicio de salud.

Estas unidades fueron reagrupadas en la nueva entidad, Cajanal S.A. EPS, creada por el artículo segundo del decreto. Esta entidad fue constituida como una sociedad por acciones del orden nacional, vinculada al Ministerio de la Protección Social, y dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera.

El artículo 3 del Decreto 1777 de 2003 estableció el objeto de Cajanal S.A. EPS, definiéndolo de la siguiente manera: *"La Sociedad Cajanal S.A. EPS tiene por objeto promover, organizar, garantizar y prestar, directa o indirectamente, servicios de salud a sus afiliados y usuarios, pudiendo llevar a cabo las funciones que establece el artículo 178 de la Ley 100 de 1993 y otras normas que lo regulen, modifiquen o complementen"*.

Este objeto social permitió a Cajanal S.A. EPS operar como una Entidad Promotora de Salud (EPS), ofreciendo servicios de salud a sus afiliados y usuarios, y cumpliendo con las funciones establecidas en la normativa vigente.

Mientras tanto, Cajanal EICE (Empresa Industrial y Comercial del Estado) continuó administrando el sistema solidario de prima media con prestación definida, así como otros beneficios especiales, convencionales y contractuales derivados de normas legales o acuerdos. Esta división de funciones permitió una gestión más especializada y eficiente de ambos sistemas: el de salud a cargo de Cajanal S.A. EPS y el de pensiones a cargo de Cajanal EICE.

Un año después, con base en lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, el Presidente de la República dictó el Decreto 4409 de 2004, que ordenó la disolución y liquidación de Cajanal S.A. EPS. El artículo primero del decreto estableció que este proceso comenzaría con la entrada en vigor del decreto y debería concluir en un plazo de dos años, con la posibilidad de prórroga por un período adicional de igual duración.

La Ley 1151 de 2007, conocida como la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, introdujo tres medidas clave que impactaron significativamente el proceso de reorganización del sistema de seguridad

social en Colombia:

1. Creación de Colpensiones: El artículo 155 de la ley dispuso la creación de Colpensiones, una entidad encargada de gestionar el régimen de prima media con prestación definida. Esta entidad asumió las funciones relacionadas con el reconocimiento y pago de pensiones en este régimen.
2. Liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y el Instituto de Seguridad Social: La misma disposición ordenó la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y el Instituto de Seguridad Social, como parte del proceso de consolidación y modernización del sistema de pensiones.
3. Creación de la UGPP: El artículo 156 de la ley previó la creación de la Unidad Administrativa Especial de Administración de Pensiones y Aportes Parafiscales a la Protección Social (UGPP). Entre sus funciones, esta unidad fue encargada del reconocimiento de los derechos previsionales, como pensiones y bonos previsionales, con excepción de aquellos que son responsabilidad de la Nación. También se le asignó la gestión de las asignaciones funerarias proporcionadas por las administradoras del régimen de prima media.

La decisión de Cajanal, la creación de Cajanal S.A. EPS, y posteriormente la liquidación de esta entidad y la creación de Colpensiones y la UGPP, representaron un avance significativo en la modernización del sistema de seguridad social en Colombia. Estas reformas permitieron:

1. Especialización de funciones: Separar las funciones de salud y pensiones en entidades diferentes permitió una gestión más eficiente y especializada en cada área.
2. Optimización de recursos: La creación de Colpensiones y la UGPP centralizó la administración de los recursos pensionales, garantizando una mayor transparencia y eficiencia.
3. Modernización del sistema: Estas reformas sentaron las bases para un sistema de seguridad social más moderno, integrado y adaptado a las necesidades del país.

El cambio de las entidades encargadas de la seguridad social en Colombia, a través de la escisión de Cajanal, la creación de Cajanal S.A. EPS, y posteriormente la liquidación de esta entidad y la creación de Colpensiones y la UGPP, reflejó un esfuerzo por modernizar y optimizar el sistema de seguridad social. Estas reformas no solo mejoraron la gestión de los recursos, sino que también garantizaron una mayor protección para los trabajadores y sus familias, consolidando un sistema más justo y eficiente.

La reorganización del sistema de seguridad social en Colombia, impulsada por la Ley 1151 de 2007, incluyó la creación de dos entidades clave: Colpensiones y la Unidad Administrativa Especial de Administración de Pensiones y Aportes Parafiscales a la Protección Social (UGPP). Estas entidades fueron diseñadas para modernizar y optimizar la gestión del sistema de pensiones y los aportes parafiscales, garantizando una mayor eficiencia y transparencia en la administración de los recursos.

Colpensiones fue fundada como una "empresa industrial y comercial del Estado de orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente". Inicialmente, la ley que ordenó su creación estableció su vinculación con el Ministerio de la Protección Social, lo que reflejaba su papel central en la administración del régimen de prima media con prestación definida.

Sin embargo, su naturaleza jurídica fue modificada posteriormente por el Decreto 4121 de 2011, que definió a Colpensiones como una "Empresa Industrial y Comercial del Estado, organizada como una entidad financiera especial, vinculada al Ministerio del Trabajo". Este cambio buscó fortalecer su capacidad para gestionar los recursos pensionales y garantizar una administración más eficiente y especializada.

Colpensiones asumió la responsabilidad de administrar el régimen de prima media con prestación definida, que incluye el reconocimiento y pago de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Además, se encargó de gestionar otros beneficios relacionados con este régimen, como los bonos pensionales y las asignaciones funerarias. Su creación representó un avance

significativo en la consolidación de un sistema de pensiones más transparente y eficiente.

Por su parte, la Unidad Administrativa Especial de Administración de Pensiones y Aportes Parafiscales a la Protección Social (UGPP) fue creada como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Según lo establecido en la Ley 1151 de 2007, la UGPP cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, lo que le permite operar con flexibilidad y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones.

Funciones de la UGPP

La UGPP fue diseñada para desempeñar un papel clave en la administración de los derechos pensionales y los aportes parafiscales destinados a la protección social. Entre sus principales funciones se encuentran:

1. **Reconocimiento de derechos pensionales:** La UGPP fue encargada del reconocimiento de los derechos de pensión que han sido o serán realizados por las administradoras del Régimen de Prima Media y los organismos públicos nacionales responsables del reconocimiento de las pensiones. Esto incluye la supervisión y verificación del cumplimiento de los requisitos para el acceso a las pensiones.

2. **Supervisión y liquidación de aportes parafiscales:** El artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 asignó a la UGPP las tareas de supervisión, cooperación y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de protección social. Esto incluye la recaudación y administración de los recursos destinados a financiar el sistema de seguridad social.

3. **Fiscalización y control:** La UGPP también tiene la responsabilidad de fiscalizar y controlar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los aportes parafiscales, garantizando que los recursos sean utilizados de manera eficiente y transparente.

Impacto de la creación de Colpensiones y la UGPP

La creación de Colpensiones y la UGPP representó un avance significativo en la modernización del sistema de seguridad social en Colombia. Estas entidades permitieron:

1. **Especialización y eficiencia:** La separación de funciones entre Colpensiones (encargada del régimen de prima media) y la UGPP (encargada de los aportes parafiscales) permitió una gestión más especializada y eficiente de los recursos.
2. **Transparencia y control:** La creación de la UGPP fortaleció los mecanismos de supervisión y control sobre los aportes parafiscales, garantizando una mayor transparencia en el uso de los recursos destinados a la protección social.
3. **Protección de los derechos de los trabajadores:** Estas reformas reforzaron la protección de los derechos de los trabajadores, asegurando que los recursos pensionales y parafiscales sean administrados de manera adecuada y oportuna.

La creación de Colpensiones y la UGPP marcó un hito en la historia de la seguridad social en Colombia. Estas entidades no solo modernizaron y optimizaron la gestión del sistema de pensiones y los aportes parafiscales, sino que también garantizaron una mayor transparencia y eficiencia en la administración de los recursos. Su legado continúa siendo relevante en la actualidad, ya que han contribuido a consolidar un sistema de seguridad social más justo y equitativo.

El mal funcionamiento de la Caja Nacional de Previsión (Cajanal) no solo generó la necesidad de adoptar medidas legales y regulatorias para reorganizar el sistema de seguridad social en Colombia, sino que también llevó a la emisión de sentencias judiciales que abordaron las consecuencias de su gestión ineficiente.

En repetidas ocasiones, el Tribunal Constitucional (hoy Corte Constitucional) consideró que el lento e ineficaz desempeño de Cajanal había dado lugar a la violación de los derechos fundamentales de sus afiliados, especialmente en lo relacionado con el acceso oportuno y adecuado a las prestaciones sociales.

La Corte Constitucional, en varias de sus sentencias, señaló que el mal funcionamiento de Cajanal afectó gravemente los derechos de los trabajadores y pensionados, en particular:

1. **Derecho a la seguridad social:** La gestión ineficiente de Cajanal generó retrasos en el reconocimiento y pago de pensiones, lo que afectó el derecho de los afiliados a acceder a una protección económica adecuada en su vejez, en caso de invalidez o para sus familias en caso de fallecimiento.
2. **Derecho a la dignidad humana:** Los retrasos y las irregularidades en el pago de las pensiones y otras prestaciones sociales pusieron en riesgo la dignidad humana de los afiliados, muchos de los cuales dependían de estos recursos para cubrir sus necesidades básicas.
3. **Derecho a la igualdad:** La falta de transparencia y eficiencia en la gestión de Cajanal generó desigualdades en el acceso a las prestaciones sociales, afectando de manera desproporcionada a los afiliados más vulnerables.

Ante el evidente mal funcionamiento de Cajanal, el Estado colombiano adoptó una serie de medidas legales y regulatorias para corregir las deficiencias del sistema y garantizar la protección de los derechos de los afiliados. Entre estas medidas se encuentran:

1. **Reorganización de Cajanal:** La Ley 490 de 1998 transformó a Cajanal en una empresa industrial y comercial del Estado, con el objetivo de modernizar su gestión y mejorar su eficiencia.
2. **Creación de Colpensiones:** La Ley 1151 de 2007 dispuso la creación de Colpensiones, una entidad especializada en la administración del régimen de prima media con prestación definida, con el fin de garantizar una gestión más transparente y eficiente de los recursos pensionales.
3. **Creación de la UGPP:** La misma ley estableció la creación de la Unidad Administrativa Especial de Administración de Pensiones y Aportes Parafiscales a la Protección Social (UGPP), encargada de supervisar y controlar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los aportes parafiscales y el reconocimiento de los derechos pensionales.

Las medidas adoptadas para corregir el mal funcionamiento de Cajanal tuvieron un impacto significativo en la modernización del sistema de seguridad social en Colombia. Estas reformas permitieron:

1. **Mayor eficiencia en la gestión:** La creación de entidades especializadas como Colpensiones y la UGPP permitió una gestión más eficiente y transparente de los recursos destinados a la seguridad social.
2. **Protección de los derechos de los afiliados:** Las reformas implementadas garantizaron un acceso más oportuno y adecuado a las prestaciones sociales, protegiendo los derechos fundamentales de los trabajadores y pensionados.
3. **Fortalecimiento del sistema de seguridad social:** La reorganización del sistema de seguridad social sentó las bases para un modelo más justo y equitativo, capaz de responder a las necesidades de los afiliados en un contexto de cambios económicos y sociales.

El mal funcionamiento de Cajanal y las sentencias judiciales que señalaron la violación de los derechos fundamentales de los afiliados evidenciaron la necesidad de reformas profundas en el sistema de seguridad social en Colombia.

La creación de Colpensiones y la UGPP, junto con otras medidas legales y regulatorias, representó un avance significativo en la protección de los derechos de los trabajadores y pensionados, garantizando un acceso más eficiente y transparente a las prestaciones sociales. Estas reformas no solo corrigieron las deficiencias del sistema, sino que también sentaron las bases para un modelo de seguridad social más sólido y equitativo.

La Sentencia T-068 de 1998 representó un avance significativo en la protección de los derechos fundamentales de los afiliados a Cajanal y en la modernización del sistema de seguridad social en Colombia. Al declarar la existencia de una "situación inconstitucional", la Corte Constitucional obligó al Estado a adoptar medidas urgentes y estructurales para corregir las deficiencias del sistema y garantizar la protección de los derechos de los trabajadores y pensionados. Este fallo no solo mejoró la gestión del sistema

de seguridad social, sino que también reforzó el papel de la Corte como garante de los derechos fundamentales en Colombia.

La Sentencia T-1234 de 2008, emitida por la Corte Constitucional de Colombia, representó un nuevo capítulo en la larga historia de problemas estructurales que afectaron a la Caja Nacional de Previsión (Cajanal). Una década después de la emblemática Sentencia T-068 de 1998, que declaró una "situación inconstitucional" debido al mal funcionamiento de Cajanal, la Corte constató que los problemas persistían y, en algunos aspectos, se habían agravado. Esta sentencia no solo confirmó las deficiencias crónicas de la entidad, sino que también destacó las consecuencias negativas para los derechos fundamentales de los afiliados y el sistema judicial.

La Corte Constitucional señaló que el mal funcionamiento de Cajanal no era un fenómeno reciente, sino el resultado de problemas estructurales que se remontaban a su creación en 1945. Estos problemas se agudizaron a partir de 1966 y alcanzaron su punto crítico en 1994, cuando la entidad demostró una incapacidad institucional para cumplir con sus funciones básicas, como el reconocimiento y pago oportuno de pensiones.

A pesar de las medidas adoptadas tras la Sentencia T-068 de 1998, los informes de seguimiento y control evidenciaron que, para 2007, la situación no había sido superada. De hecho, según la información presentada por el demandante en 2008, los problemas persistían.

Uno de los principales problemas identificados por la Corte fue la incapacidad de Cajanal para responder oportunamente a las solicitudes de pensiones. Aunque se habían implementado algunas mejoras, la entidad continuaba tardando, en promedio, cinco meses más de lo establecido por las normas legales y jurisprudenciales para resolver las solicitudes de fondo.

Esta demora no solo afectaba el acceso a las prestaciones sociales, sino que también generaba un impacto negativo en la calidad de vida de los afiliados, muchos de los cuales dependían de estas pensiones para cubrir sus necesidades básicas.

La persistencia de estos problemas estructurales tuvo graves

consecuencias para los derechos fundamentales de los afiliados. La Corte Constitucional destacó que Cajanal continuaba violando derechos como:

1. **Derecho a la seguridad social:** Los retrasos en el reconocimiento y pago de pensiones impedían a los afiliados acceder a una protección económica adecuada, afectando su derecho a la seguridad social.

2. **Derecho a la petición:** La falta de respuestas oportunas a las solicitudes de los afiliados violaba su derecho a presentar peticiones y recibir respuestas prontas y efectivas.

3. **Derecho al mínimo vital:** La demora en el pago de las pensiones ponía en riesgo el mínimo vital de los afiliados, muchos de los cuales dependían de estos recursos para su subsistencia.

Además de las violaciones a los derechos fundamentales, la Corte Constitucional identificó un nuevo fenómeno: la sobrecarga del sistema judicial. La incapacidad de Cajanal para resolver las solicitudes de pensiones de manera oportuna llevó a un aumento significativo en el número de tutelas y demandas interpuestas por los afiliados. Esto generó una presión adicional sobre los tribunales, que ya enfrentaban una carga de trabajo considerable.

Uno de los aspectos más preocupantes señalados por la Corte fue la falta de implementación de las medidas correctivas ordenadas en la Sentencia T-068 de 1998. A pesar de las recomendaciones y órdenes emitidas por la Corte, Cajanal no logró superar sus problemas estructurales. Esto evidenció una falta de voluntad política y capacidad institucional para abordar las deficiencias del sistema.

La Sentencia T-1234 de 2008 confirmó que los problemas de Cajanal no solo persistían, sino que se habían convertido en un fenómeno crónico con graves consecuencias para los derechos fundamentales de los afiliados y el sistema judicial. La incapacidad de la entidad para resolver las solicitudes de pensiones de manera oportuna, sumada a la falta de implementación de las medidas correctivas, reflejó una crisis institucional profunda que requería acciones urgentes y decisivas.

Esta sentencia no solo reforzó la necesidad de reformas estructurales

en el sistema de seguridad social, sino que también destacó la importancia de garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales. Aunque las reformas posteriores, como la creación de Colpensiones y la UGPP, representaron avances significativos, la historia de Cajanal sirve como un recordatorio de los desafíos que enfrenta el Estado para garantizar una gestión eficiente y transparente de los recursos destinados a la protección social.

La Caja Nacional de Previsión (Cajanal), una de las instituciones más emblemáticas del sistema de seguridad social en Colombia, llegó a su fin con la emisión del Decreto 2196 de 2009. Este decreto, que ordenó la supresión y liquidación de Cajanal, fue el resultado de años de problemas estructurales, gestiones ineficientes y violaciones sistemáticas a los derechos fundamentales de los afiliados. La medida fue adoptada tras un exhaustivo análisis que reveló la incapacidad de la entidad para superar sus deficiencias, a pesar de las múltiples advertencias y órdenes judiciales.

La decisión de liquidar Cajanal no fue tomada a la ligera. Fue el resultado de un proceso prolongado en el que los ciudadanos, ante la falta de respuestas efectivas por parte de la entidad, se vieron obligados a recurrir a acciones de tutela y otros recursos legales para exigir el cumplimiento de sus derechos. Estas acciones judiciales evidenciaron que Cajanal no estaba en capacidad de ofrecer el servicio público de seguridad social de manera efectiva y eficiente, lo que generó una carga adicional para el sistema judicial y dejó en evidencia la gravedad de la crisis institucional.

El Decreto 2196 de 2009 justificó la liquidación de Cajanal en base a los siguientes motivos, detallados en sus considerandos:

1. Problemas de gestión: Un estudio de evaluación técnica reveló que Cajanal enfrentaba graves problemas de gestión que comprometían la prestación del servicio público de seguridad social en el sector de pensiones. Estos problemas no solo afectaban la eficiencia de la entidad, sino que también generaban pasivos financieros contingentes para la Nación, es decir, obligaciones económicas que podrían afectar las finanzas públicas en el futuro.

2. Fracaso en superar los problemas estructurales: Los órganos de inspección y control encargados del seguimiento de Cajanal concluyeron que la entidad no había logrado superar sus problemas estructurales, a pesar de las múltiples advertencias y medidas correctivas ordenadas por la Corte Constitucional en sentencias como la T-068 de 1998 y la T-1234 de 2008.

3. Persistencia de la situación de inconstitucionalidad: A pesar de haberse declarado una situación de inconstitucionalidad en 1998, no se observaron mejoras significativas que garantizaran una adecuada protección de los derechos fundamentales de los usuarios. Esto incluía el derecho a la seguridad social, el derecho a la petición y el derecho al mínimo vital, entre otros.

La liquidación de Cajanal marcó el fin de una institución que, aunque creada con el propósito de proteger a los trabajadores y pensionados, terminó siendo un símbolo de ineficiencia y desprotección. Sin embargo, esta medida también abrió el camino para la modernización del sistema de seguridad social en Colombia. La creación de Colpensiones y la Unidad Administrativa Especial de Administración de Pensiones y Aportes Parafiscales a la Protección Social (UGPP) fueron pasos importantes hacia un sistema más transparente, eficiente y enfocado en la protección de los derechos de los afiliados.

La liquidación de Cajanal, ordenada mediante el Decreto 2196 de 2009, fue una medida necesaria para poner fin a una crisis institucional que había afectado a miles de afiliados durante décadas. Los problemas de gestión, la incapacidad para superar las deficiencias estructurales y la persistencia de violaciones a los derechos fundamentales hicieron insostenible la continuidad de la entidad. Aunque su desaparición representó el fin de una era, también marcó el inicio de un nuevo capítulo en la historia de la seguridad social en Colombia, caracterizado por la búsqueda de mayor eficiencia, transparencia y protección de los derechos de los trabajadores y pensionados.

El Decreto 2196 de 2009 marcó un punto de inflexión en la historia de la seguridad social en Colombia al ordenar la disolución y

liquidación de Cajanal EICE, una entidad que durante décadas enfrentó problemas estructurales que afectaron su capacidad para cumplir con sus funciones. Este decreto fue la respuesta a lo dispuesto en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, que ya había previsto la necesidad de liquidar Cajanal como parte de un proceso de modernización del sistema de pensiones. Con la entrada en vigor del decreto, la capacidad jurídica de Cajanal quedó limitada exclusivamente a las actividades necesarias para llevar a cabo su liquidación de manera ágil y efectiva.

Una de las principales disposiciones del Decreto 2196 de 2009 fue la limitación de la capacidad jurídica de Cajanal. A partir de su entrada en vigor, la entidad solo podía realizar actividades directamente relacionadas con su liquidación, como el procesamiento y reconocimiento de obligaciones previsionales y otras tareas necesarias para garantizar una transición ordenada. Esto significó que Cajanal dejó de operar como una entidad activa en la administración del sistema de pensiones y se enfocó únicamente en concluir sus responsabilidades pendientes.

El decreto también estableció que, a partir del 12 de julio de 2009, todos los afiliados de Cajanal debían ser transferidos al Administrador del Régimen de Prima Media, es decir, a Colpensiones. Esta medida buscaba garantizar que los cotizantes continuaran recibiendo los servicios de seguridad social sin interrupciones, bajo la administración de una entidad más eficiente y transparente. La transferencia de afiliados fue un paso crucial en la consolidación de un sistema de pensiones más moderno y confiable.

El Decreto 2196 de 2009 también atribuyó al Ministerio de la Protección Social la responsabilidad de llevar a cabo los procedimientos administrativos que no fueran competencia de la Unidad Administrativa Especial de Administración de Pensiones y Aportes Parafiscales a la Protección Social (UGPP). Esto incluyó tareas relacionadas con la reestructuración del sistema de seguridad social, en particular aquellas vinculadas al proceso de reestructuración del Ministerio de Salud y Protección Social. Esta medida reflejó un esfuerzo por centralizar y optimizar la gestión

de los recursos y responsabilidades en el ámbito de la seguridad social.

La liquidación de Cajanal, ordenada mediante el Decreto 2196 de 2009, fue un paso necesario para superar los problemas estructurales que habían afectado a la entidad durante décadas. Aunque su desaparición representó el fin de una institución histórica, también abrió el camino para la modernización del sistema de pensiones en Colombia. La transferencia de afiliados a Colpensiones y la reestructuración de las responsabilidades administrativas bajo el Ministerio de la Protección Social permitieron una gestión más eficiente y transparente de los recursos destinados a la seguridad social.

Sin embargo, la liquidación de Cajanal también dejó lecciones importantes sobre los desafíos que enfrentan las instituciones públicas para garantizar el cumplimiento de sus funciones. La persistencia de problemas estructurales, la falta de capacidad institucional y las violaciones sistemáticas a los derechos fundamentales de los afiliados evidenciaron la necesidad de reformas profundas y un compromiso firme por parte del Estado para proteger los derechos de los trabajadores y pensionados.

El Decreto 2196 de 2009 no solo puso fin a la existencia de Cajanal, sino que también marcó el inicio de una nueva etapa en la historia de la seguridad social en Colombia. A través de la transferencia de afiliados a Colpensiones y la reestructuración de las responsabilidades administrativas, el decreto sentó las bases para un sistema de pensiones más eficiente, transparente y enfocado en la protección de los derechos de los afiliados. Aunque el proceso de liquidación fue complejo, su implementación demostró la importancia de tomar medidas decisivas para garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales y económicos de los ciudadanos.

La Ley 1444 de 2011, promulgada por el Congreso de la República, representó un esfuerzo significativo para modernizar y reorganizar la estructura de la administración pública en Colombia. Uno de sus principales objetivos fue facilitar al Presidente de la República la realización de cambios en la estructura ministerial, con el fin de optimizar la gestión de las entidades gubernamentales y mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos. En

este contexto, la ley abordó específicamente la reorganización del Ministerio de la Protección Social, separando sus funciones y creando el Ministerio de Salud y Protección Social.

El artículo sexto de la Ley 1444 de 2011 estableció la separación de las funciones asignadas al Viceministerio de Salud y Bienestar y al Viceministerio Técnico, que hasta entonces formaban parte del Ministerio de la Protección Social. Estas dependencias, junto con otras responsabilidades relacionadas con la salud y la protección social, fueron agrupadas en el nuevo Ministerio de Salud y Protección Social. Esta reorganización buscaba clarificar las competencias de cada entidad y mejorar la eficiencia en la gestión de las políticas públicas relacionadas con la salud y el bienestar de los colombianos.

La Ley 1444 de 2011 también otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias para determinar los objetivos y la estructura de los ministerios creados por dicha ley. Estas facultades incluyeron la posibilidad de definir la integración de los sectores administrativos del Ministerio de Salud y Protección Social, lo que permitió una mayor flexibilidad en la reorganización de las entidades gubernamentales.

En ejercicio de estas facultades, el Presidente expidió el Decreto Ley 4107 de 2011, que introdujo una serie de adecuaciones en la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social. Entre estas adecuaciones, destacó la definición de la naturaleza de la vinculación de los órganos relacionados con el área administrativa de la salud y la protección social, establecida en el artículo cuarto del decreto. Esta disposición permitió una mayor claridad en las responsabilidades y competencias de cada dependencia, facilitando una gestión más coordinada y eficiente.

La reorganización del Ministerio de la Protección Social y la creación del Ministerio de Salud y Protección Social tuvieron un impacto significativo en la administración pública colombiana. Entre los principales logros de esta reforma se encuentran:

1. Clarificación de competencias: La separación de funciones entre los viceministerios y la creación de un ministerio dedicado exclusivamente a la

salud y la protección social permitieron una mayor claridad en las competencias de cada entidad.

2. Mejora en la eficiencia administrativa: La reorganización facilitó una gestión más eficiente de los recursos y una mejor coordinación entre las diferentes dependencias, lo que se tradujo en una prestación más efectiva de los servicios públicos.

3. Fortalecimiento de las políticas de salud y protección social: La creación del Ministerio de Salud y Protección Social permitió un enfoque más integral en la formulación e implementación de políticas públicas relacionadas con la salud y el bienestar de los ciudadanos.

La Ley 1444 de 2011 y el Decreto Ley 4107 de 2011 representaron un avance importante en la modernización de la administración pública en Colombia. Al reorganizar el Ministerio de la Protección Social y crear el Ministerio de Salud y Protección Social, estas normas sentaron las bases para una gestión más eficiente y transparente de las políticas públicas relacionadas con la salud y el bienestar de los colombianos. Aunque la implementación de estas reformas enfrentó desafíos, su impacto positivo en la administración pública y en la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos es innegable.

El proceso de liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE), iniciado con el Decreto 2196 de 2009, fue un proceso complejo que requirió la coordinación entre varias entidades del Estado para garantizar la continuidad de los servicios de seguridad social y la protección de los derechos de los afiliados. Durante este período, se emitieron varios decretos que regularon las actividades de Cajanal EICE en liquidación y definieron las responsabilidades de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

El Decreto Ley 4107 de 2011, en su numeral segundo, precisó que Cajanal EICE en liquidación, en su calidad de empresa industrial y comercial del Estado, permanecía vinculada al sector administrativo de salud

y protección social. Esta disposición aseguró que, a pesar de estar en proceso de liquidación, la entidad continuara cumpliendo con sus funciones relacionadas con la administración de las participaciones previsionales y otros beneficios económicos.

El artículo 64 del Decreto Ley 4107 de 2011 estableció que Cajanal EICE en liquidación continuaría realizando las actividades descritas en el artículo 3 del Decreto 2196 de 2009 hasta que estas funciones fueran asumidas por la UGPP, a más tardar el 1 de diciembre de 2012. Estas actividades incluían el procesamiento y reconocimiento de obligaciones previsionales, así como la gestión de los contratos de administración u operación necesarios para llevar a cabo estas tareas.

Además, el decreto ordenó a la UGPP realizar un seguimiento especial a los contratos suscritos por Cajanal EICE para garantizar la continuidad de los procesos que debían ser transferidos. Esta medida buscaba evitar interrupciones en la prestación de los servicios de seguridad social y asegurar una transición ordenada de las responsabilidades.

En noviembre de 2011, el Gobierno nacional promulgó el Decreto 4269, que aclaró la distribución de competencias entre Cajanal EICE en liquidación y la UGPP. Este decreto fue fundamental para definir las responsabilidades de cada entidad durante el proceso de transición, asegurando que no hubiera vacíos en la prestación de los servicios de seguridad social.

Dos años después, en 2013, se sancionó el Decreto 1222, que estableció las disposiciones finales para la culminación del proceso de liquidación de Cajanal EICE. El artículo primero del decreto dispuso que Cajanal EICE continuaría constituyendo un activo autónomo destinado a la administración de las participaciones previsionales que le habían sido encomendadas o reconocidas a favor de la sociedad, siempre que estas solicitudes hubieran sido presentadas antes del 8 de noviembre de 2011.

Por su parte, el artículo segundo del decreto señaló que la UGPP mantendría las funciones de reconocimiento y tramitación de

acciones pensionales relacionadas con solicitudes presentadas después del 8 de noviembre de 2011. Esta disposición aseguró que la UGPP asumiera plenamente las responsabilidades de Cajanal EICE, garantizando la continuidad en la gestión de los derechos pensionales y beneficios económicos de los afiliados.

El proceso de liquidación de Cajanal EICE fue un ejemplo de cómo el Estado colombiano abordó una crisis institucional mediante la implementación de medidas legales y administrativas coordinadas. A través de decretos como el 2196 de 2009, el 4107 de 2011, el 4269 de 2011 y el 1222 de 2013, se logró garantizar la continuidad de los servicios de seguridad social y proteger los derechos de los afiliados durante la transición.

La creación de la UGPP y su consolidación como entidad responsable de la gestión pensional y de los aportes parafiscales marcó un avance significativo en la modernización del sistema de seguridad social en Colombia. Aunque el proceso de liquidación de Cajanal EICE fue complejo y prolongado, su culminación sentó las bases para un sistema más eficiente, transparente y enfocado en la protección de los derechos de los trabajadores y pensionados.

Una vez concluida la presentación de los principales fundamentos normativos que resultan aplicables al caso en concreto, resulta necesario llevar acabo la discriminación jurisprudencial que permita expandir el objeto del presente trabajo.

IV. DEL MARCO JURISPRUDENCIAL DE LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE PENSIÓN DE VEJEZ EN COLOMBIA

La Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez es un mecanismo diseñado para compensar a aquellos trabajadores que, habiendo

alcanzado la edad de jubilación (62 años para hombres y 57 años para mujeres), no logran cumplir con el requisito mínimo de semanas cotizadas necesarias para acceder a una pensión de vejez.

Este beneficio, reconocido en el Sistema General de Seguridad Social, busca garantizar un mínimo de protección económica para quienes, a pesar de haber contribuido al sistema, no reúnen las condiciones para obtener una pensión permanente.

El Consejo de Estado, en su Sección Segunda, ha establecido que es posible recibir una compensación en lugar de una pensión de vejez para aquellas personas que, al llegar a la edad de jubilación, no hayan alcanzado el número de semanas cotizadas requeridas, pero hayan realizado aportes a una institución de pensiones. Este criterio se basa en el principio de justicia social, que busca reconocer el esfuerzo de los trabajadores que contribuyeron al sistema, aunque no hayan cumplido con todos los requisitos para acceder a una pensión.

Sin embargo, es importante destacar que, para el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, no se puede presumir que el afiliado alcanzó la edad de jubilación durante la relación laboral ni que realizó cotizaciones previsionales posteriores a la entrada en vigor del Sistema General de Seguridad Social el 1 de abril de 1994. Esto significa que el derecho a la indemnización sustitutiva debe analizarse caso por caso, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada afiliado.

La Corte Constitucional ha abordado en varias ocasiones el tema de la indemnización sustitutiva, estableciendo criterios claros para su aplicación. En particular, la Corte ha señalado que no se pueden establecer condiciones adicionales que restrinjan el acceso a este beneficio. Por ejemplo, no es válido exigir que el afiliado haya realizado aportes al sistema desde la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 o que se encuentre en actividad laboral al momento de alcanzar la edad de jubilación.

Esta interpretación se basa en el principio de protección de los

derechos fundamentales, en particular el derecho a la seguridad social y el derecho al mínimo vital. La Corte ha enfatizado que cualquier interpretación restrictiva que limite el acceso a la indemnización sustitutiva violaría estos derechos, dejando a los afiliados en una situación de desprotección.

La Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez es un mecanismo fundamental para garantizar un mínimo de protección económica a aquellos trabajadores que, por diversas circunstancias, no logran cumplir con los requisitos completos para acceder a una pensión de vejez.

La jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que este beneficio no puede estar sujeto a interpretaciones restrictivas que limiten su acceso, ya que ello violaría los derechos fundamentales de los afiliados.

Este análisis refuerza la importancia de garantizar una aplicación justa y equitativa de la indemnización sustitutiva, reconociendo el esfuerzo de los trabajadores que contribuyeron al sistema de seguridad social, aunque no hayan cumplido con todos los requisitos para obtener una pensión permanente. Además, destaca el papel fundamental de la justicia constitucional en la protección de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos.

CONSEJO DE ESTADO

Sentencia 11001-03-25-000-2010-00279-00(2292-10)

La Sentencia 11001-03-25-000-2010-00279-00(2292-10), emitida por el Consejo de Estado, abordó una demanda de nulidad parcial presentada contra los Decretos 1730 de 2001 y 4640 de 2005, específicamente en lo relacionado con el reconocimiento de la Indemnización Sustitutiva en casos de invalidez o muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional. Los demandantes, en representación propia y ejerciendo la acción de nulidad simple, argumentaron que las disposiciones demandadas excedían la potestad reglamentaria, generaban enriquecimiento sin causa y desconocían principios fundamentales de la seguridad social.

Contexto de la demanda

Los demandantes solicitaron la nulidad parcial de los siguientes apartes:

1. Artículo 1, literal d) del Decreto 4640 de 2005.
2. Artículo 1, literal d) del Decreto 1730 de 2001.

Estas disposiciones establecían que el derecho a la indemnización sustitutiva en casos de invalidez o muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional solo aplicaba si estos eventos ocurrían con posterioridad a la vigencia del Decreto Ley 1295 de 1994. Los demandantes argumentaron que esta limitación temporal no estaba prevista en la Ley 100 de 1993 y que, por lo tanto, violaba los derechos de los afiliados al sistema de seguridad social.

Fundamentos de la demanda

Los demandantes presentaron los siguientes argumentos:

1. Exceso de la potestad reglamentaria:
 - Los decretos demandados establecían una limitación temporal no prevista en la Ley 100 de 1993, lo que constituía un exceso en la potestad reglamentaria del Gobierno.
2. Enriquecimiento sin causa:
 - Al excluir casos de invalidez o muerte ocurridos antes de la vigencia del Decreto Ley 1295 de 1994, las entidades de seguridad social se enriquecían sin causa, ya que no reconocían las obligaciones correspondientes.
3. Desconocimiento de principios fundamentales:
 - Las disposiciones demandadas desconocían principios como la irrenunciabilidad de los derechos, la universalidad del sistema de seguridad social, la progresividad y la protección a las personas de la tercera edad.

Requisitos para la indemnización sustitutiva

La Ley 100 de 1993 establece que la indemnización sustitutiva es un beneficio subsidiario para quienes no cumplen con los requisitos para obtener una pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia. Los requisitos generales para

acceder a este beneficio son:

1. Afiliación al Sistema General de Pensiones o Riesgos Profesionales.
2. Cumplimiento de condiciones específicas para cada situación (edad de jubilación, invalidez, fallecimiento, etc.).
3. No se exige un plazo específico para la estructuración de la invalidez o muerte.

Argumentos del Consejo de Estado

El Consejo de Estado analizó los argumentos de los demandantes y concluyó que las disposiciones demandadas eran ilegales por las siguientes razones:

1. Falta de base legal:
 - La Ley 100 de 1993 y la Ley 776 de 2002 no establecen una limitación temporal para el reconocimiento de la indemnización sustitutiva. Por lo tanto, los decretos demandados excedían la potestad reglamentaria al introducir una restricción no prevista en la ley.
2. Exclusión injusta de casos consolidados:
 - La expresión "con posterioridad a la vigencia del Decreto-Ley 1295 de 1994" excluía situaciones de invalidez o muerte que ya estaban consolidadas antes de esa fecha, lo que generaba una consecuencia injusta para los afiliados.
3. Enriquecimiento sin causa:
 - Al no reconocer la indemnización sustitutiva en casos anteriores a 1994, las entidades de seguridad social se beneficiaban indebidamente, ya que no cumplían con sus obligaciones.
4. Violación de principios de la seguridad social:
 - Las disposiciones demandadas desconocían principios como la universalidad, la eficiencia, la integralidad y la progresividad del sistema de seguridad social.

Decisión del Consejo de Estado

El Consejo de Estado declaró la nulidad parcial de la expresión "con

posterioridad a la vigencia del Decreto-Ley 1295 de 1994" en los siguientes apartes:

- Artículo 1, literal d) del Decreto 1730 de 2001.
- Artículo 1, literal d) del Decreto 4640 de 2005.

Esta decisión permitió el reconocimiento de la indemnización sustitutiva sin limitaciones temporales, garantizando que los afiliados pudieran acceder a este beneficio independientemente de la fecha en que ocurriera la invalidez o muerte, siempre y cuando se cumplieran los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993.

La Sentencia 11001-03-25-000-2010-00279-00(2292-10) representa un avance significativo en la protección de los derechos de los afiliados al sistema de seguridad social. Al declarar la nulidad parcial de las disposiciones demandadas, el Consejo de Estado reafirmó la importancia de garantizar el acceso a la indemnización sustitutiva sin limitaciones temporales injustas, respetando los principios de universalidad, progresividad y protección de los derechos sociales.

Sentencia 13001-23-33-000-2014-00370-01(0504-17)

La Sentencia 13001-23-33-000-2014-00370-01(0504-17), emitida por el Consejo de Estado, abordó el caso del señor Leónidas Rafael Paternina Gómez, quien solicitó la nulidad de la Resolución 6144 del 7 de junio de 2012, emitida por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), que negó su solicitud de pensión de vejez. Este caso es relevante porque resalta la importancia de cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993 para acceder a una pensión de vejez y la imposibilidad de computar "tiempos dobles" para completar las semanas cotizadas requeridas.

Contexto del caso

El señor Leónidas Rafael Paternina Gómez cumplió 60 años en 1993, edad mínima requerida para acceder a la pensión de vejez según la Ley 100 de 1993. Durante los 20 años anteriores a cumplir esta edad, cotizó

al ISS durante 130,42 semanas, lo que no alcanzaba el mínimo de 500 semanas requerido para acceder a la pensión de vejez bajo este criterio. Además, el señor Paternina Gómez tampoco cumplió con el requisito alternativo de 1,000 semanas de cotización en cualquier tiempo, ya que su total de semanas cotizadas a lo largo de su vida laboral fue de 680,64 semanas.

Argumentos del demandante

El señor Paternina Gómez presentó los siguientes argumentos:

1. Cumplimiento de la edad mínima:
 - Había cumplido con la edad de 60 años, requisito establecido para acceder a la pensión de vejez.
2. Semanas cotizadas:
 - Aunque no alcanzó las 500 semanas en los últimos 20 años ni las 1,000 semanas en cualquier tiempo, argumentó que se le debían reconocer las semanas cotizadas en su totalidad, incluyendo períodos que podrían considerarse "tiempos dobles".

Fundamentos jurídicos

El Consejo de Estado basó su decisión en los siguientes fundamentos jurídicos:

1. Requisitos para la pensión de vejez:
 - La Ley 100 de 1993 establece que, para acceder a la pensión de vejez, los hombres deben cumplir con una edad mínima de 60 años y tener al menos 500 semanas de cotización en los últimos 20 años antes de cumplir la edad mínima, o 1,000 semanas de cotización en cualquier tiempo.
2. Prohibición de computar "tiempos dobles":
 - Tanto el Consejo de Estado como la Corte Suprema de Justicia han establecido que no se pueden computar "tiempos dobles" para completar los requisitos de semanas cotizadas. Esto significa que no es posible sumar semanas cotizadas en diferentes períodos para alcanzar el mínimo requerido.
3. Falta de cumplimiento de los requisitos:
 - El señor Paternina Gómez no cumplió con ninguno de los dos

requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993. Sus 130,42 semanas cotizadas en los últimos 20 años no alcanzaban el mínimo de 500 semanas, y su total de 680,64 semanas a lo largo de su vida laboral no alcanzaba el mínimo de 1,000 semanas.

Decisión del Consejo de Estado

El Consejo de Estado rechazó la solicitud del señor Paternina Gómez y confirmó la Resolución 6144 del 7 de junio de 2012, emitida por el ISS, que negó su pensión de vejez. Esta decisión se basó en los siguientes aspectos:

1. Falta de cumplimiento de los requisitos:

- El señor Paternina Gómez no cumplió con los requisitos de semanas cotizadas establecidos en la Ley 100 de 1993, por lo que no tenía derecho a la pensión de vejez.

2. Prohibición de computar "tiempos dobles":

- No era posible reconocer "tiempos dobles" para completar las semanas cotizadas requeridas, ya que esto violaría los principios establecidos en la normativa vigente.

Reflexión final

La Sentencia 13001-23-33-000-2014-00370-01(0504-17) representa un recordatorio de la importancia de cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993 para acceder a una pensión de vejez. Aunque el señor Paternina Gómez cumplió con la edad mínima requerida, no alcanzó el número de semanas cotizadas necesarias, lo que justificó la negativa de su solicitud.

Sentencia 25000-23-42-000-2015-02149-01(2544-17)

La Sentencia 25000-23-42-000-2015-02149-01(2544-17), emitida por el Consejo de Estado, abordó el caso del señor Julio Enrique Barriga Garzón, quien solicitó el reconocimiento de la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). Este caso es relevante porque resalta la aplicación de la Ley 100 de 1993 a personas que

cotizaron bajo normativas anteriores y no consolidaron su situación jurídica bajo esas normas.

Contexto del caso

El señor Julio Enrique Barriga Garzón, de 81 años de edad, solicitó una pensión de retiro por vejez basándose en los artículos 2 de la Ley 71 de 1988 y 29 del Decreto 3135 de 1968. Sin embargo, al no cumplir con los requisitos para acceder a una pensión ordinaria, solicitó el reconocimiento de la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez, un beneficio establecido en la Ley 100 de 1993 para aquellos trabajadores que, habiendo alcanzado la edad de jubilación, no logran reunir el número de semanas cotizadas requeridas.

Requisitos para la indemnización sustitutiva

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, los requisitos para acceder a la indemnización sustitutiva son los siguientes:

1. Edad mínima:
 - Haber cumplido la edad para pensionarse (62 años para hombres y 57 años para mujeres).
2. Falta de semanas cotizadas:
 - No haber alcanzado el mínimo de semanas cotizadas requeridas para acceder a una pensión de vejez (1,300 semanas).
3. Declaración de imposibilidad:
 - Declarar, bajo juramento, la imposibilidad de continuar cotizando al Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

Situación del señor Barriga Garzón

El señor Barriga Garzón cumplió con los siguientes requisitos:

1. Edad:
 - Con 81 años de edad, superó ampliamente la edad mínima exigida para acceder a la indemnización sustitutiva.
2. Semanas cotizadas:
 - Cotizó durante 13 años, 11 meses y 14 días, equivalentes a 717 semanas, lo que no alcanzaba el mínimo de 1,300 semanas requeridas para

acceder a una pensión de vejez.

3. Declaración de imposibilidad:

○ Manifestó su imposibilidad de seguir cotizando al sistema de seguridad social, cumpliendo con este requisito.

4. Afiliación al régimen de salud:

○ Estaba afiliado al régimen de salud contributivo como beneficiario, lo que demostraba su vinculación al sistema de seguridad social.

Fundamentos jurídicos

El Consejo de Estado basó su decisión en los siguientes fundamentos jurídicos:

1. Aplicabilidad de la Ley 100 de 1993:

○ La Ley 100 de 1993 es aplicable a todos los habitantes del territorio nacional, incluyendo a aquellas personas que cotizaron o prestaron sus servicios bajo normativas anteriores, como la Ley 71 de 1988 y el Decreto 3135 de 1968, siempre que su situación jurídica no se haya consolidado bajo esas normas.

2. Protección de los derechos fundamentales:

○ La negativa a reconocer la indemnización sustitutiva violaría los derechos fundamentales del señor Barriga Garzón, en particular su derecho a la seguridad social y su derecho al mínimo vital. Estos derechos están protegidos por la Constitución Política de Colombia y deben ser garantizados por el Estado.

3. Cumplimiento de los requisitos:

○ El señor Barriga Garzón cumplió con todos los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993 para acceder a la indemnización sustitutiva, por lo que tenía derecho a este beneficio.

Decisión del Consejo de Estado

El Consejo de Estado consideró procedente el reconocimiento de la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez a favor del señor Julio Enrique Barriga Garzón. Esta decisión se basó en los siguientes aspectos:

1. Cumplimiento de la edad mínima:

- El señor Barriga Garzón superó ampliamente la edad mínima exigida para acceder a la indemnización sustitutiva.

2. Semanas cotizadas:

- Aunque no alcanzó el mínimo de 1,300 semanas requeridas para acceder a una pensión de vejez, sus 717 semanas cotizadas demostraron su vinculación al sistema de seguridad social.

3. Declaración de imposibilidad:

- El señor Barriga Garzón manifestó su imposibilidad de seguir cotizando, cumpliendo con este requisito.

Reflexión final

La Sentencia 25000-23-42-000-2015-02149-01(2544-17) representa un avance significativo en la protección de los derechos de los trabajadores y pensionados en Colombia. Al reconocer la indemnización sustitutiva en este caso, el Consejo de Estado reafirmó la importancia de garantizar el acceso a este beneficio sin limitaciones injustas, respetando los principios de universalidad y protección de los derechos fundamentales.

Sentencia 13001-23-33-000-2016-01007-01(AC)

La Sentencia 13001-23-33-000-2016-01007-01(AC), emitida por el Consejo de Estado, abordó el caso del señor Víctor Velásquez Quintero, quien interpuso una acción de tutela contra Colpensiones por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social, la igualdad, el mínimo vital y la vida digna. El señor Velásquez argumentó que Colpensiones le negó la reliquidación de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez, sin considerar el tiempo que laboró en el extinto Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (Inderena) entre el 9 de septiembre de 1983 y el 31 de marzo de 1994.

Contexto del caso

El señor Víctor Velásquez Quintero, de 73 años de edad, trabajó en el Inderena durante más de una década, específicamente entre el 9 de septiembre de 1983 y el 31 de marzo de 1994. Sin embargo, durante este

período, su empleador no realizó las cotizaciones correspondientes al Instituto de Seguros Sociales (ISS), lo que afectó su historial de aportes al sistema de seguridad social. A pesar de ello, el señor Velásquez solicitó a Colpensiones la reliquidación de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez, incluyendo el tiempo laborado en el Inderena. Colpensiones negó su solicitud, argumentando que no se habían realizado las cotizaciones correspondientes durante ese período.

Argumentos del demandante

El señor Velásquez presentó los siguientes argumentos:

1. Vulneración de derechos fundamentales:

- La negativa de Colpensiones a reliquidar la indemnización sustitutiva vulneró sus derechos a la seguridad social, el mínimo vital y la vida digna, protegidos por la Constitución Política de Colombia.

2. Tiempo laborado en el Inderena:

- Acreditó, mediante una certificación expedida por el Ministerio de Ambiente, que laboró en el Inderena entre el 9 de septiembre de 1983 y el 31 de marzo de 1994. Aunque no se realizaron cotizaciones durante este período, el Ministerio manifestó su disposición a pagar las cotizaciones faltantes a Colpensiones.

3. Aplicabilidad de la Ley 100 de 1993:

- La Ley 100 de 1993 reconoce, para efectos del cumplimiento de los requisitos de pensión, los tiempos cotizados con anterioridad a su entrada en vigencia (1 de abril de 1994). Por lo tanto, el tiempo laborado en el Inderena debía ser considerado para la reliquidación de la indemnización sustitutiva.

Fundamentos jurídicos

El Consejo de Estado basó su decisión en los siguientes fundamentos jurídicos:

1. Procedencia de la acción de tutela:

- La avanzada edad del señor Velásquez (73 años) hacía que los mecanismos ordinarios de defensa judicial no fueran idóneos ni eficaces para proteger sus derechos. Por lo tanto, la acción de tutela era el mecanismo

adecuado para resolver su caso.

2. Derecho a la reliquidación de la indemnización sustitutiva:

- El reconocimiento y liquidación de la indemnización sustitutiva para quienes realizaron aportes al sistema antes del 1 de abril de 1994 es un derecho claro, justo, de obligatorio cumplimiento y acorde con el ordenamiento constitucional. Este derecho materializa el principio de favorabilidad y contribuye a la protección del mínimo vital de las personas de edad avanzada.

3. Vulneración de derechos fundamentales:

- La negativa de Colpensiones a reliquidar la indemnización sustitutiva transgredió los derechos fundamentales del señor Velásquez, en particular su derecho a la seguridad social y su derecho al mínimo vital. Además, generaría un enriquecimiento injustificado por parte de la entidad.

4. Responsabilidad del Ministerio de Ambiente:

- El Ministerio de Ambiente manifestó su disposición a pagar las cotizaciones faltantes correspondientes al tiempo laborado en el Inderena. Por lo tanto, Colpensiones debía realizar la reliquidación de la indemnización sustitutiva y luego reclamar las cotizaciones al Ministerio.

Decisión del Consejo de Estado

El Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia, que ordenó a Colpensiones realizar la reliquidación de la indemnización sustitutiva a favor del señor Víctor Velásquez Quintero, incluyendo el tiempo laborado en el Inderena. Esta decisión se basó en los siguientes aspectos:

1. Cumplimiento de los requisitos:

- El señor Velásquez cumplió con los requisitos para acceder a la indemnización sustitutiva, incluyendo la edad y el tiempo laborado, a pesar de la falta de cotizaciones durante su período en el Inderena.

2. Responsabilidad de Colpensiones y el Ministerio de Ambiente:

- Colpensiones debía realizar la reliquidación y luego reclamar las cotizaciones faltantes al Ministerio de Ambiente, que manifestó su disposición a pagarlas.

3. Protección de los derechos fundamentales:

- La reliquidación de la indemnización sustitutiva era necesaria para proteger los derechos fundamentales del señor Velásquez, en particular su derecho a la seguridad social y su derecho al mínimo vital.

Reflexión final

La Sentencia 13001-23-33-000-2016-01007-01(AC) representa un avance significativo en la protección de los derechos de los trabajadores y pensionados en Colombia. Al ordenar la reliquidación de la indemnización sustitutiva en este caso, el Consejo de Estado reafirmó la importancia de garantizar el acceso a este beneficio sin limitaciones injustas, respetando los principios de universalidad, favorabilidad y protección de los derechos fundamentales.

Sentencia N°66001-23-33-000-2017-00521-01 (3657-2019)

La Sentencia N°66001-23-33-000-2017-00521-01 (3657-2019), emitida por el Consejo de Estado, abordó el caso de la señora Dolores Medina Villaquira, quien solicitó la nulidad de la Resolución N° 669 del 1 de agosto de 2016, emitida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), que negó su solicitud de indemnización sustitutiva de pensión de vejez. Este caso es relevante porque resalta la aplicación de la Ley 100 de 1993 a personas que laboraron en el sector público antes de su entrada en vigencia y no lograron consolidar su derecho pensional bajo normativas anteriores.

Contexto del caso

La señora Dolores Medina trabajó en el sector público entre 1977 y 1988, es decir, antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, que comenzó a regir en las entidades territoriales el 30 de junio de 1995. En 2016, cuando solicitó la indemnización sustitutiva, tenía 58 años de edad y declaró su imposibilidad de seguir cotizando al sistema de seguridad social. Sin embargo, la UGPP negó su solicitud, argumentando que no cumplía con los requisitos establecidos.

Requisitos para la indemnización sustitutiva

De acuerdo con el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, los requisitos para acceder a la indemnización sustitutiva de pensión de vejez son los siguientes:

1. Edad mínima:
 - Haber cumplido la edad para pensionarse (62 años para hombres y 57 años para mujeres).
2. Falta de semanas cotizadas:
 - No haber alcanzado el mínimo de semanas cotizadas requeridas para acceder a una pensión de vejez (1,300 semanas).
3. Declaración de imposibilidad:
 - Declarar, bajo juramento, la imposibilidad de continuar cotizando al Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

Situación de la señora Dolores Medina

La señora Dolores Medina cumplió con los siguientes requisitos:

1. Edad:
 - Con 58 años de edad, superó la edad mínima exigida para acceder a la indemnización sustitutiva.
2. Falta de semanas cotizadas:
 - No alcanzó el mínimo de 1,300 semanas requeridas para acceder a una pensión de vejez.
3. Declaración de imposibilidad:
 - Declaró su imposibilidad de seguir cotizando al sistema de seguridad social.

Además, su derecho pensional se configuró bajo la Ley 33 de 1985, ya que laboró entre 1977 y 1988, antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993.

Fundamentos jurídicos

El Consejo de Estado basó su decisión en los siguientes fundamentos jurídicos:

1. Aplicabilidad de la Ley 100 de 1993:

- La Ley 100 de 1993 es aplicable a todos los habitantes del territorio nacional, incluyendo a aquellas personas que laboraron en el sector público antes de su entrada en vigencia, siempre que no hayan consolidado su derecho pensional bajo normativas anteriores.

2. Cumplimiento de los requisitos:

- La señora Dolores Medina cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 para acceder a la indemnización sustitutiva.

3. Protección de los derechos fundamentales:

- La negativa a reconocer la indemnización sustitutiva violaría los derechos fundamentales de la señora Medina, en particular su derecho a la seguridad social y su derecho al mínimo vital. Estos derechos están protegidos por la Constitución Política de Colombia y deben ser garantizados por el Estado.

Decisión del Consejo de Estado

El Consejo de Estado declaró la nulidad de la Resolución N° 669 del 1 de agosto de 2016, emitida por la UGPP, y ordenó el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez a favor de la señora Dolores Medina Villaquira. Esta decisión se basó en los siguientes aspectos:

1. Cumplimiento de los requisitos:

- La señora Medina cumplió con los requisitos de edad, falta de semanas cotizadas y declaración de imposibilidad establecidos en la Ley 100 de 1993.

2. Aplicabilidad de la indemnización sustitutiva:

- La indemnización sustitutiva es aplicable a personas que laboraron en el sector público antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, siempre que no hayan consolidado su derecho pensional bajo normativas anteriores.

3. Protección de los derechos fundamentales:

- El reconocimiento de la indemnización sustitutiva era necesario para proteger los derechos fundamentales de la señora Medina, en particular

su derecho a la seguridad social y su derecho al mínimo vital.

Reflexión final

La Sentencia N°66001-23-33-000-2017-00521-01 (3657-2019) representa un avance significativo en la protección de los derechos de los trabajadores y pensionados en Colombia. Al reconocer la indemnización sustitutiva en este caso, el Consejo de Estado reafirmó la importancia de garantizar el acceso a este beneficio sin limitaciones injustas, respetando los principios de universalidad y protección de los derechos fundamentales.

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia T-129 del 2018

Históricamente, la pensión de vejez ha funcionado como un sistema de protección para los trabajadores que, durante su vida laboral, ahorraron con el fin de garantizar un ingreso en su vejez que cubriera sus necesidades básicas. Antes de la Ley 100 de 1993, este beneficio se regía por normas como la Ley 33 de 1985, la Ley 71 de 1988 y el Acuerdo 049 de 1990. Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, se unificaron los requisitos para acceder a la pensión, protegiendo los derechos adquiridos bajo las regulaciones anteriores.

El señor Tirso Rubio Vanegas, de 81 años, interpuso una acción de tutela contra el Fondo Territorial de Pensiones Públicas del Municipio de Ibagué, alegando la vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social, el mínimo vital, la igualdad, el debido proceso y la petición. En 2005, el señor Rubio Vanegas solicitó su pensión de vejez bajo la Ley 33 de 1985 y el artículo 75 del Decreto 1848 de 1969, pero su solicitud fue denegada mediante la Resolución 025 del 5 de abril de 2005, bajo el argumento de que no cumplía con el requisito de 20 años de servicio en la misma entidad.

El accionante presentó recursos de reposición y apelación, señalando que no se había considerado su período laboral entre 1950 y 1953 (1,314 días cotizados). Sin embargo, estos recursos fueron resueltos negativamente, y su solicitud fue rechazada nuevamente mediante la Resolución 0503 del 23 de mayo de 2005 (emitida por el Fondo Territorial

de Pensiones del Tolima) y confirmada por la Resolución 0012 del 20 de febrero de 2008.

En 2017, el señor Rubio Vanegas presentó una nueva solicitud, ahora basada en la Ley 6ª de 1945, pero esta también fue denegada, bajo el argumento de que la decisión de 2005 tenía presunción de legalidad.

Ahora bien, el Consejo de Estado determinó que, si bien el señor Rubio Vanegas no cumplía con los requisitos para acceder a la pensión bajo las normas anteriores a la Ley 100 de 1993, las entidades demandadas (Fondo Territorial de Pensiones de Ibagué y Tolima) habían vulnerado sus derechos fundamentales al no evaluar ni informarle sobre la posibilidad de recibir la indemnización sustitutiva de pensión de vejez.

Frente al derecho de indemnización sustitutiva, establecida en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, es un mecanismo compensatorio para trabajadores que no reúnen los requisitos de pensión pero que cotizaron al sistema. Este beneficio es crucial para personas mayores que, como el señor Rubio Vanegas, ya no pueden seguir cotizando debido a su edad, salud o situación económica.

Finalmente, el Consejo de Estado ordenó al Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Ibagué:

1. Expedir un proyecto de acto administrativo para reconocer la indemnización sustitutiva, calculada según el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 y normas relacionadas, incluyendo todos sus períodos cotizados (incluso los registrados en Colpensiones).
2. Emitir la resolución de reconocimiento y realizar el pago correspondiente en un plazo no mayor a un mes.

Sentencia T-587 de 2019

El señor José de Jesús Herrera Cuervo interpuso una acción de tutela contra Colpensiones, la Gobernación del Vaupés y la UGPP, alegando la vulneración de sus derechos fundamentales al negársele el reconocimiento de su pensión de vejez. Su caso gira en torno a la interpretación de las normas pensionales vigentes antes de la Ley 100 de 1993, específicamente el Acuerdo 029 de 1985 y el Decreto 3041 de 1966. Estos exigían dos requisitos principales: alcanzar la edad mínima (60 años para hombres) y acreditar 500 semanas de cotización dentro de los últimos 20 años o 1,000 semanas en

cualquier período. El demandante cumplió ambos: tenía 60 años en 1986 y acumuló 508 semanas (314 en el ISS y 194 en el Vaupés).

El problema jurídico central fue la negativa de las entidades a sumar sus semanas cotizadas en el sector público (Vaupés) con las del ISS, argumentando que las normas anteriores no permitían dicha acumulación. Sin embargo, la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-769 de 2014, estableció que esta interpretación era restrictiva y contraria al principio de favorabilidad. La Corte determinó que, aunque el ISS no contemplaba originalmente la acumulación de períodos públicos y privados, el derecho a la seguridad social exige una interpretación integral que proteja al trabajador. Así, ordenó que se sumaran todas sus cotizaciones para cumplir los requisitos.

Finalmente, el fallo destacó que las entidades accionadas vulneraron los derechos del demandante al no evaluar alternativas como la indemnización sustitutiva o informarle sobre esta opción. También aclaró que, aunque el derecho a la pensión es imprescriptible (artículo 48 de la Constitución), las mesadas no reclamadas prescriben a los tres años (artículo 488 del CST). Finalmente, se ordenó a Colpensiones reconocer y pagar la pensión en un plazo de 15 días, considerando todas sus cotizaciones, y a la Gobernación del Vaupés transferir los fondos correspondientes. Este caso refuerza la importancia de aplicar el principio pro trabajador en materia pensional, especialmente para personas mayores en situación de vulnerabilidad.

Sentencia T- 261 de 2020

La señora Alba Luz Fernández Martínez, de 76 años, interpuso acción de tutela en 2019 contra la UGPP, el Ministerio de Hacienda y Fiduprevisora, por la negativa al reconocimiento de la indemnización sustitutiva de pensión solicitada desde 2011.

El caso evidencia una problemática recurrente en el sistema pensional colombiano: la dificultad para acceder a beneficios cuando existen períodos laborales anteriores a la Ley 100 de 1993 con empleadores que no realizaron aportes.

El derecho a la indemnización sustitutiva se mantiene vigente independientemente de la temporalidad de los períodos laborales (anteriores a 1993), la omisión en los aportes por parte del empleador (Caja Agraria) y la

no vinculación posterior al sistema de seguridad social. Las entidades accionadas incurrieron en varias irregularidades, la UGPP negó la indemnización basándose en la falta de aportes, desconociendo el principio de protección al trabajador, la OBP impuso requisitos no normativos (exigir reconocimiento previo de pensión). Se ignoró la existencia del bono pensional ya reconocido a la accionante; La Sala de Revisión estableció importantes precedentes: Reafirmó el carácter imprescriptible del derecho pensional, Destacó que la omisión en los aportes no puede perjudicar al trabajador, Señaló la inconstitucionalidad de crear requisitos no establecidos en la ley, Reiteró la aplicación del principio de favorabilidad.

El fallo protege especialmente a adultos mayores en situación de vulnerabilidad, Garantiza acceso a recursos acumulados durante su vida laboral, Previene el enriquecimiento sin causa del sistema y Protege el mínimo vital y la dignidad en la vejez.

La Sala ordenó, Revocar las decisiones anteriores que negaban la tutela, Obligar a la UGPP a iniciar el trámite para el bono pensional, Exigir a la OBP emitir el bono reconocido desde 2007, Realizar el pago de la indemnización sustitutiva correspondiente.

Este caso demuestra la necesidad de una interpretación flexible y protectora de las normas pensionales, especialmente cuando se trata de trabajadores con largas trayectorias laborales afectadas por transiciones normativas. La sentencia refuerza el carácter alimentario y de protección social de los beneficios pensionales, priorizando los derechos fundamentales sobre tecnicismos administrativos.

Sentencia T-307 de 2021

El presente caso evidencia una problemática recurrente en el sistema de seguridad social colombiano: la tensión entre disposiciones normativas aparentemente contradictorias y su impacto en los derechos fundamentales de los afiliados. El señor Sánchez Parra, tras sufrir un accidente no laboral que le generó una Pérdida de Capacidad Laboral del 52.45%, se encontró en un limbo jurídico cuando Porvenir le negó la pensión de invalidez por no cumplir con el requisito de semanas cotizadas, pero simultáneamente le impidió continuar cotizando al sistema tras aceptar la devolución de saldos.

La Corte Constitucional resolvió este conflicto aplicando el principio de

favorabilidad y una interpretación sistemática de la normativa pensional. El artículo 72 de la Ley 100 de 1993, que específicamente regula los casos de invalidez no calificada, prevalece sobre disposiciones generales como el literal j del artículo 13. Esta interpretación se alinea con el carácter protector y progresivo del derecho a la seguridad social, permitiendo que personas en situación de discapacidad parcial puedan seguir construyendo su historial pensional.

Desde la perspectiva de derechos fundamentales, el bloqueo sistemático implementado por Porvenir configuró una vulneración múltiple. No solo se afectó el derecho al trabajo y a la seguridad social del accionante, sino que se comprometió su mínimo vital al impedirle acceder a empleos formales. La situación era particularmente grave considerando que el señor Sánchez, con apenas 35 años al momento de la tutela, tenía potencial para seguir siendo un cotizante activo durante décadas.

La decisión judicial establece importantes precisiones doctrinarias. Primero, aclara que las prestaciones supletorias (como la devolución de saldos) no operan como sustitución definitiva de la relación con el sistema. Segundo, reconoce que personas con pérdidas de capacidad laboral entre 50% y 66.67% merecen protección especial. Tercero, enfatiza que las normas pensionales deben interpretarse de manera dinámica y expansiva, privilegiando siempre la cobertura sobre los tecnicismos.

Las implicaciones prácticas de este fallo son significativas. Por un lado, obliga a las administradoras a ajustar sus sistemas informáticos y procedimientos internos para permitir la cotización continua en estos casos. Por otro, envía un mensaje claro al legislador sobre la necesidad de armonizar las disposiciones dispersas en el estatuto pensional, eliminando ambigüedades que generan inseguridad jurídica.

Desde el punto de vista económico, la decisión logra un equilibrio virtuoso. Protege los derechos individuales del accionante sin desestabilizar el sistema, pues mantener cotizantes activos contribuye a su sostenibilidad. Además, establece un precedente importante para casos similares, donde la rigidez administrativa no puede anteponerse al derecho fundamental a la seguridad social.

Este fallo refuerza el carácter alimentario y no renunciable de los derechos pensionales, confirmando que las prestaciones supletorias deben entenderse como mecanismos complementarios y no sustitutivos. La sentencia subraya que el sistema de seguridad social debe funcionar como una red de protección que se fortalece con el tiempo, no como un conjunto de opciones excluyentes que limitan las posibilidades de los afiliados de asegurar un ingreso digno en la vejez.

Sentencia T-451 del 2022

En los casos en que el afiliado decida no cobrar la prestación resarcitoria (indemnización

El presente caso evidencia una problemática recurrente en el sistema pensional colombiano: la tensión entre la protección de los derechos adquiridos de los afiliados y la necesidad de preservar la sostenibilidad financiera del sistema. El señor Arango Castaño se encontró en una situación paradójica donde, pese a cumplir con todos los requisitos para acceder a su pensión de vejez (edad y semanas cotizadas), la administradora le otorgó una devolución de saldos basada en información incompleta, omitiendo más de 600 semanas cotizadas en entidades públicas.

La Corte Constitucional resolvió este conflicto aplicando el principio de favorabilidad y una interpretación sistemática de la normativa pensional. Estableció que cuando un afiliado ya cumple los requisitos para pensión al momento de recibir una devolución de saldos, esta última no extingue su derecho a la prestación pensional. La solución jurídica propuesta - compensación mediante descuentos progresivos a las mesadas- equilibra el derecho individual con la protección del sistema, evitando enriquecimientos sin causa.

Desde la perspectiva de derechos fundamentales, la exigencia de reembolso previo como condición para estudiar la pensión configuró una vulneración múltiple. No solo se afectó el núcleo esencial del derecho a la seguridad social, sino que se impuso una carga desproporcionada al accionante, quien habría tenido que devolver más de \$81 millones para

acceder a un derecho preexistente. Esta exigencia resultaba particularmente grave considerando que el error en el cálculo provino exclusivamente de la administradora.

La decisión judicial establece importantes precisiones doctrinarias. Primero, consolida el carácter alimentario de los derechos pensionales, que no pueden supeditarse a formalismos. Segundo, desarrolla el concepto de "compensación diferida" como mecanismo preferente para armonizar derechos individuales y sostenibilidad del sistema. Tercero, refuerza los deberes de diligencia de las administradoras al verificar historiales laborales completos.

Las implicaciones prácticas de este fallo son significativas. Por un lado, obliga a las administradoras a implementar protocolos rigurosos de verificación de semanas cotizadas, especialmente cuando hay historial en múltiples regímenes. Por otro, establece un precedente claro sobre los límites a la recuperación de pagos erróneos, privilegiando siempre la protección del afiliado.

Desde el punto de vista sistémico, la sentencia logra un equilibrio entre tres dimensiones: (1) protege el derecho adquirido del afiliado a su pensión; (2) preserva los recursos del sistema mediante el mecanismo de compensación; y (3) establece incentivos para que las administradoras mejoren sus procesos de verificación. Este triple balance refuerza la seguridad jurídica del sistema pensional en su conjunto.

El fallo trasciende el caso concreto al desarrollar una doctrina flexible pero precisa sobre la compatibilidad entre prestaciones resarcitorias y pensiones. Reafirma que los errores administrativos no pueden convertirse en obstáculos insuperables para el acceso a derechos fundamentales, especialmente cuando afectan a adultos mayores en situación de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, demuestra que es posible proteger los derechos pensionales sin comprometer la viabilidad financiera del sistema, mediante soluciones equilibradas como la compensación progresiva.

Sentencia T-455 de 2023

El señor Raúl interpuso una acción de tutela contra Colpensiones, alegando la vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a una vida digna y a la seguridad social. El caso revela graves deficiencias en el manejo de información por parte de Colpensiones, donde el reporte de semanas cotizadas no reflejaba la totalidad de los períodos laborales del señor Raúl, particularmente aquellos correspondientes al sector público.

Esta omisión generó confusión y obstaculizó el ejercicio efectivo de sus derechos pensionales. La Corte enfatizó que no es razonable exigir a los ciudadanos conocimientos técnicos sobre el SGSSP para comprender su propia historia laboral.

Vulneración de derechos fundamentales, se configuró una afectación múltiple a:

- Seguridad social: Por la negativa injustificada a evaluar su pensión de invalidez
- Mínimo vital y vida digna: Al dejar al accionante sin protección económica
- Debido proceso: Por crear barreras administrativas infundadas

Frente al error institucional crítico, Colpensiones incurrió en dos fallas graves:

- a) Manejo deficiente de información: Reportes incompletos de cotizaciones
- b) Interpretación arbitraria: Alegar incompatibilidad entre indemnización sustitutiva y pensión de invalidez, contradiciendo jurisprudencia consolidada

Doctrina aplicable, la sentencia reafirma principios esenciales:

- No incompatibilidad: Las prestaciones por vejez e invalidez protegen riesgos distintos y pueden coexistir
- Favorabilidad: Los errores administrativos no pueden perjudicar al afiliado
- Protección reforzada: Mayor diligencia con personas en situación de vulnerabilidad

Respecto a los Ordenamientos judiciales, la Corte dispuso:

- ✓ Reconocimiento inmediato de la pensión de invalidez con efectos retroactivos
- ✓ Compensación progresiva: Descuentos mensuales sin afectar el mínimo vital
- ✓ Prevención formal: Advertencia a Colpensiones sobre sus obligaciones de información
- ✓ Eliminación de barreras: Prohibición de exigir requisitos no establecidos en ley

Finalmente, el Impacto institucional establece en el fallo establece obligaciones claras para Colpensiones:

- Implementar sistemas de verificación integral de historiales laborales
- Capacitar funcionarios en jurisprudencia aplicable
- Garantizar comunicación clara y accesible con los afiliados
- Abstenerse de crear obstáculos administrativos no previstos en la ley

Este caso ejemplifica los desafíos del sistema pensional colombiano en materia de transparencia y acceso a la información. La sentencia refuerza el carácter alimentario de los derechos pensionales y establece estándares más altos para la gestión de datos por parte de las administradoras. Subraya que la seguridad social debe operar como una red de protección efectiva, donde las limitaciones técnicas o administrativas no se conviertan en barreras para el ejercicio de derechos fundamentales. La decisión equilibra adecuadamente la protección individual con la sostenibilidad del sistema, mediante mecanismos como la compensación diferida que permiten corregir errores sin afectar la subsistencia básica de los beneficiarios.

V. CONCLUSIÓN

La seguridad social es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política de Colombia, específicamente en el artículo 48, el cual

establece que el Estado debe garantizar a todos los ciudadanos el acceso a un sistema integral de protección social. Este derecho cubre diversos aspectos, entre los que se destacan las pensiones y los beneficios que de ellas se derivan, los cuales están diseñados para brindar estabilidad económica y protección a las personas en situaciones de vejez, invalidez o muerte.

En este marco, la Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Pensiones, un mecanismo que busca cubrir los riesgos asociados a la vejez, la invalidez y la muerte. Este sistema no solo tiene como objetivo garantizar una pensión a quienes cumplen con los requisitos establecidos, sino que también incluye beneficios como el reembolso de aportes o compensaciones para aquellos afiliados que, por diversas razones, no logran acumular el número de semanas cotizadas necesarias para acceder a una pensión. Estas medidas están encaminadas a proteger a las personas ante situaciones de

vulnerabilidad económica, asegurando que, incluso en casos de no cumplir con los requisitos completos, puedan recibir algún tipo de beneficio.

Dentro de estos beneficios, la indemnización sustitutiva juega un papel crucial. Este mecanismo está dirigido a aquellas personas que, al alcanzar la edad de jubilación, no han logrado acumular el número de semanas cotizadas requeridas y, por diversas razones, no pueden o no desean continuar cotizando para obtener una pensión. La indemnización sustitutiva les permite recibir un monto económico que, aunque no equivale a una pensión completa, les brinda un alivio temporal frente a sus necesidades económicas.

Sin embargo, es importante destacar que la indemnización sustitutiva es una opción recurrente entre la fuerza laboral activa en Colombia, especialmente entre aquellos que reconocen las dificultades para acceder a una pensión debido al bajo número de semanas cotizadas. Muchos trabajadores, al alcanzar la edad mínima de jubilación, se enfrentan a la realidad de no haber cotizado lo suficiente, ya sea por haber trabajado en la informalidad, por haber tenido períodos de desempleo o por haber cotizado en regímenes que no les permitieron acumular las semanas necesarias. En estos casos, la indemnización sustitutiva se convierte en una alternativa inmediata, aunque limitada, para obtener algún tipo de beneficio económico.

Además, existe un desconocimiento generalizado entre los trabajadores sobre las implicaciones de solicitar una indemnización sustitutiva. Muchos no son conscientes de que, al recibir este beneficio, renuncian a la posibilidad de seguir cotizando para acceder a una pensión en el futuro. Esto genera una situación en la que, aunque reciben un monto económico en el corto plazo, quedan desprotegidos a largo plazo, especialmente en una etapa de la vida en la que los ingresos suelen ser más limitados.

Por otro lado, es fundamental resaltar que la indemnización sustitutiva no solo cubre los riesgos personales del afiliado, sino que también tiene un impacto en su entorno familiar. Muchos trabajadores solicitan este beneficio

no solo para cubrir sus propias necesidades, sino también para apoyar económicamente a sus familias. Sin embargo, el monto reconocido suele ser bajo y no siempre es suficiente para cubrir las necesidades básicas, lo que genera una situación de vulnerabilidad tanto para el afiliado como para sus dependientes.

Entonces, la indemnización sustitutiva es un mecanismo importante dentro del Sistema General de Pensiones, ya que ofrece una alternativa para aquellos trabajadores que no logran cumplir con los requisitos para acceder a una pensión. Sin embargo, es necesario que los afiliados cuenten con información clara y completa sobre las implicaciones de este beneficio, así como sobre otras opciones disponibles dentro del sistema. Además, es fundamental que el Estado y las entidades administradoras de pensiones trabajen en estrategias que permitan a los trabajadores acumular más semanas cotizadas y, de esta manera, acceder a una pensión que les brinde una mayor estabilidad económica en su vejez.

Ahora bien, en cuanto al método de liquidación de la indemnización sustitutiva, se ha constatado que el valor resultante no es lo suficientemente significativo como para cumplir con el objetivo inicial del beneficiario: obtener una pensión que le permita cubrir sus necesidades económicas, aunque sea por un período limitado de tiempo. Este monto, en la mayoría de los casos, no alcanza para suplir las necesidades básicas del afiliado, lo que genera una situación de desprotección financiera. Además, la fórmula utilizada para calcular la indemnización no incluye mecanismos de indexación o actualización de los valores cotizados. Esto significa que, si un afiliado cotizó cierta cantidad en 1995, esa misma cifra será reconocida en 2017 sin ajustarse a la inflación o al valor real del dinero en el momento del pago. Como consecuencia, se produce una pérdida del poder adquisitivo y un detrimento indirecto para el beneficiario, quien recibe un monto que no refleja el valor actual de sus aportes.

Sumado a esto, es importante destacar que la indemnización sustitutiva es una alternativa disponible para aquellas personas que, al alcanzar la edad

de jubilación, no han cumplido con el número de semanas cotizadas requeridas para acceder a una pensión de vejez, pero que han realizado aportes a una institución de pensiones. Este beneficio no exige que la edad para adquirir la pensión haya sido alcanzada durante el empleo activo, ni que los aportes previsionales se hayan realizado exclusivamente después de la entrada en vigor del Sistema General de Seguridad Social (1 de abril de 1994). Es decir, las semanas cotizadas antes de esta fecha también deben ser consideradas para el reconocimiento de la indemnización.

Las administradoras de pensiones a las que esté afiliado el solicitante tienen la obligación de reconocer este beneficio con base en las horas trabajadas o los aportes realizados al sistema de pensiones, independientemente de que estos se hayan efectuado antes o después de la implementación de la Ley 100 de 1993. Además, las entidades administradoras pueden repetir contra los empleadores anteriores del afiliado para recuperar los fondos correspondientes a los períodos no cotizados, lo que garantiza que el sistema no asuma cargas injustificadas.

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1314 de 1994, también existe la posibilidad de devolver el bono pensional en los casos en que se reconozca una indemnización sustitutiva, especialmente si la persona ha prestado servicios para el Estado o alguna de sus entidades descentralizadas y luego se trasladó al Instituto de Seguros Sociales (ISS). Este mecanismo busca garantizar que los aportes realizados en diferentes regímenes sean debidamente reconocidos y compensados.

En cuanto a la jurisprudencia, se ha establecido que la concesión previa de una indemnización sustitutiva no constituye un obstáculo para el estudio y reconocimiento del derecho a una pensión de invalidez. Esto se debe a que es posible realizar un “descuento” o “compensación” entre las prestaciones sociales, lo que permite equilibrar los montos ya pagados con los beneficios futuros. Aunque el Decreto 1730 de 2001 establece la incompatibilidad entre las indemnizaciones sustitutivas de vejez e invalidez y las pensiones que cubren dichas contingencias, esta norma no impide que los

fondos de pensiones reexaminen los derechos de un afiliado al que se le haya reconocido una indemnización. En otras palabras, el otorgamiento de una pensión de invalidez o vejez a un beneficiario que ya recibió una indemnización sustitutiva no afecta la sostenibilidad financiera del sistema, ya que se pueden establecer mecanismos para asegurar que las cotizaciones de una persona financien solo una prestación. Por ejemplo, se pueden deducir las provisiones correspondientes al monto ya reconocido por la indemnización.

Frente a la vulneración de derechos fundamentales, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en reconocer, desde 1992, el derecho al mínimo vital como un derecho fundamental innominado. Este derecho se deriva de principios constitucionales como la dignidad humana, el Estado social de derecho y la solidaridad. Además, el mínimo vital es esencial para la realización de otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida, la salud, la integridad personal, la seguridad social y la igualdad. La ausencia de condiciones materiales mínimas para garantizar el sustento de un individuo implica la negación de su dignidad inherente y, por lo tanto, constituye una violación de sus derechos fundamentales.

En este sentido, la indemnización sustitutiva, aunque es un mecanismo útil, no puede ser vista como una solución definitiva para los afiliados que no cumplen con los requisitos para acceder a una pensión. Es necesario que el sistema de pensiones implemente medidas adicionales que permitan a los trabajadores acumular más semanas cotizadas y acceder a beneficios más robustos. Asimismo, es fundamental que los afiliados reciban información clara y oportuna sobre sus derechos y las implicaciones de solicitar una indemnización sustitutiva, para que puedan tomar decisiones informadas sobre su futuro financiero.

Así mismo, la protección del derecho al mínimo vital implica garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del individuo, no solo para asegurar su supervivencia, sino también para permitirle desarrollar su proyecto de vida en condiciones dignas. Por lo tanto, la garantía de este

derecho no se limita únicamente a un ingreso monetario específico, sino que este ingreso mínimo “debe tener el potencial de impactar positivamente en las condiciones de vida de la persona, de tal manera que no solo le garantice una existencia digna, sino que también le permita desarrollarse como individuo dentro de una sociedad”. En otras palabras, el mínimo vital no solo busca cubrir las necesidades materiales básicas, como alimentación, vivienda y salud, sino también facilitar el acceso a oportunidades que permitan a la persona crecer y realizarse plenamente.

Ahora bien, en el contexto de los fondos privados de pensiones, no se exige un número mínimo de semanas cotizadas, como ocurre en el régimen de prima media con prestación definida administrado por Colpensiones. En el sistema de ahorro individual con solidaridad (RAIS), lo que se requiere es acumular un capital suficiente para financiar la pensión, ya que en este sistema cada afiliado financia su propia pensión a través de los aportes realizados a su cuenta individual. Sin embargo, el artículo 66 de la Ley 100 de 1993 establece que, para acceder a una pensión mínima garantizada (equivalente a un salario mínimo mensual), el afiliado debe haber cotizado al menos 1,150 semanas. Si un empleado alcanza la edad de jubilación sin haber acumulado el capital necesario para financiar su pensión, el Estado compensará la cantidad faltante, siempre y cuando se cumpla con el requisito de semanas cotizadas.

En el régimen de prima media con prestación definida, administrado por Colpensiones, se establece en el Decreto 758 de 1990 (que reglamenta el Acuerdo 049 del mismo año) que una persona puede solicitar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez cuando ha cumplido con la edad mínima requerida, pero no ha alcanzado el número de semanas cotizadas necesarias para acceder a una pensión. En este caso, la indemnización sustitutiva se calcula en función de las semanas cotizadas: por cada veinticinco (25) semanas de aportes acreditados, el afiliado recibe una compensación equivalente a un pago mensual de la pensión de invalidez total que le hubiera correspondido en caso de haberse invalidado al cumplir la

edad de jubilación.

Por otro lado, la Ley 100 de 1993 determina en su artículo 13 que el reconocimiento y pago de las prestaciones pensionales, incluyendo la indemnización sustitutiva, se aplica a los afiliados del sistema general de pensiones. Para efectos de la aplicación normativa, se considera que el derecho a la indemnización sustitutiva se configura cuando se cumplen los requisitos establecidos, y se entiende como “aporte” la suma descontada del salario del trabajador, destinada a financiar las contingencias de jubilación e invalidez. Estos aportes son gestionados por las cajas de previsión, que son las entidades encargadas de administrar los recursos destinados a cubrir dichas contingencias.

Asimismo, se considera que la afiliación al sistema de pensiones corresponde al empleador, quien tiene la obligación de vincular al empleado a una caja de previsión mediante el pago de los aportes correspondientes. Esto garantiza que los recursos destinados a cubrir las contingencias de jubilación e invalidez sean gestionados de manera adecuada.

En el marco de la normatividad vigente al momento de la expedición de la Ley 33 de 1985, se establece que “todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier caja de previsión deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión”. Esto significa que, independientemente de la naturaleza del cargo o la fuente de financiación, los empleados oficiales están obligados a realizar aportes al sistema de pensiones, lo que garantiza su cobertura frente a las contingencias de jubilación e invalidez.

De tal manera, el sistema de pensiones en Colombia busca garantizar la protección de los afiliados frente a los riesgos de vejez e invalidez, a través de mecanismos como la indemnización sustitutiva y la pensión mínima garantizada. Sin embargo, es fundamental que tanto los afiliados como los empleadores comprendan sus obligaciones y derechos dentro del sistema, para asegurar una cobertura adecuada y evitar situaciones de desprotección

en la vejez. Además, es necesario que el Estado y las entidades administradoras de pensiones trabajen en estrategias que permitan a los afiliados acumular más semanas cotizadas y acceder a beneficios más robustos, garantizando así el derecho al mínimo vital y a una vida digna.

Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación de los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: la asignación básica, los gastos de representación, la prima técnica, los dominicales y feriados, las horas extras, la bonificación por servicios prestados, y el trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio. Estos elementos conforman la base sobre la cual se calculan los aportes que el empleador debe realizar a la caja de previsión correspondiente, garantizando así que los empleados oficiales estén debidamente cubiertos frente a las contingencias de jubilación e invalidez.

En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales, sin importar el orden al que pertenezcan (nacional, departamental o municipal), siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes. Esto asegura que exista coherencia entre los aportes realizados durante la vida laboral del empleado y los beneficios recibidos al momento de la jubilación, lo que refuerza el principio de equidad dentro del sistema de pensiones.

Así entonces, se evidencia un tránsito normativo que valida los requisitos para la consolidación del derecho a la pensión, pasando de un criterio basado en el tiempo laborado a uno fundamentado en el tiempo de aportes. Este cambio implica una obligatoriedad de afiliación oponible a las cajas de previsión, lo que significa que tanto los empleadores como los empleados están obligados a cumplir con los aportes correspondientes, independientemente de la naturaleza del cargo o la entidad a la que pertenezcan. Este enfoque busca garantizar que todos los trabajadores, especialmente los empleados oficiales, tengan acceso a una pensión que les

permita mantener un nivel de vida digno durante su vejez.

Finalmente, es fundamental comprender lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-344 de 2021, en la cual se establece que el mínimo vital es un derecho de carácter móvil y multidimensional. Esto significa que no depende exclusivamente de un análisis cuantitativo de los ingresos y egresos de una persona, sino que debe ser entendido como una herramienta de movilidad social. En este sentido, el mínimo vital tiene una dimensión dual: por un lado, es una garantía frente a la preservación de la vida digna, y por otro, representa una medida de la justa aspiración que tienen todos los ciudadanos de vivir en mejores condiciones y de manera más cómoda.

En materia pensional, el mínimo vital no solo resulta vulnerado por la falta de pago o por el retraso injustificado en la cancelación de las mesadas pensionales, sino también por el pago incompleto de la pensión. Esta situación es especialmente grave cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, como los adultos mayores o las personas en condición de discapacidad, quienes dependen de estos recursos para cubrir sus necesidades básicas y mantener un nivel de vida adecuado. Por lo tanto, es responsabilidad del Estado y de las entidades administradoras de pensiones garantizar que las pensiones se paguen de manera oportuna y completa, asegurando así el derecho al mínimo vital de los beneficiarios.

En conclusión, el sistema de pensiones en Colombia ha evolucionado hacia un enfoque que prioriza el tiempo de aportes sobre el tiempo laborado, lo que refuerza la obligatoriedad de afiliación y aportes por parte de empleadores y empleados. Sin embargo, es esencial que este sistema se implemente de manera que garantice el derecho al mínimo vital, entendido no solo como un ingreso básico, sino como una herramienta que permita a los ciudadanos vivir en condiciones dignas y aspirar a una mejor calidad de vida. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que cualquier vulneración a este derecho, ya sea por falta de pago, retrasos o pagos incompletos, constituye una violación a los derechos fundamentales de los afiliados, especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes Electrónicas

1. Consejo de Estado. (2009). Sentencia del 29 de octubre de 2009, Radicación número 25000-23-25-000-2008-00058-01(1373-09). Recuperado de ([http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/99/S2/25000-23-25-000-2008-00058-01\(1373-09\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/99/S2/25000-23-25-000-2008-00058-01(1373-09).pdf))
2. Blog Jurídico Legis. (s.f.). Indemnización sustitutiva. Recuperado de (<https://blog.legis.com.co/juridico/indemnizacion-sustitutiva>)
3. Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.). Decreto 1156 de 2016. Recuperado de (<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1167>)
4. Gerencie. (s.f.). ¿Qué es la indemnización sustitutiva? Recuperado de (https://www.gerencie.com/que-es-la-indemnizacionsustitutiva.html#Requisitos_de_la_indemnizacion_sustitutiva_en_la_pension_de_vejez)

Marco Legal

- Congreso de Colombia. (1945). Ley 6 de 1945.
- Congreso de Colombia. (1994). Decreto 1296 de 1994.
- Congreso de Colombia. (1994). Decreto 1158 de 1994.
- Congreso de Colombia. (2000). Decreto 254 de 2000.
- Congreso de Colombia. (2005). Decreto 4640 de 2005.

- Congreso de Colombia. (2009). Decreto 2196 de 2009.
- Congreso de Colombia. (2011). Decreto 4121 de 2011.
- Congreso de Colombia. (2013). Decreto 1222 de 2013.
- Congreso de Colombia. (2001). Decreto 1730 de 2001.
- Congreso de Colombia. (2005). Decreto 4640 de 2005.
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 100 de 1993.

Jurisprudencia

-Consejo de Estado, Sección Segunda. (2017). Sentencia del 24 de julio de 2017, Radicación número 11001-03-25-000-2010-00279-00(2292-10).

- Consejo de Estado, Sección Segunda. (2020). Sentencia del 14 de agosto de 2020, Radicación número 13001-23-33-000-2014-00370-01(0504-17).

-Consejo de Estado, Sección Segunda. (2021). Sentencia del 1 de julio de 2021, Radicación número 25000-23-42-000-2015-02149-01(2544-17).

-Consejo de Estado. (2020) Sección Segunda. Sentencia del 14 de agosto de 2020. Radicación número 13001-23-33-000-2014-00370-01(0504-17)

-Consejo de Estado. (2021) Sección Segunda. Sentencia del 1 de julio de 2021. Radicación número 25000-23-42-000-2015-02149-01(2544-17)

-Consejo de Estado. (2021) Sección Segunda. Sentencia del 16 de septiembre de 2021. Radicación número 25000-23-25-000-2011- 00452-01(343314)

-Consejo de Estado. (2023). Sección Segunda. Sentencia del 9 de marzo de 2023. Radicación número 66001-23-33-000-2017-00521-01 (3657-2019)

-Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (2001). Sentencia T-1316. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

-Corte Constitucional, Sala Plena. (2005). Sentencia T-951. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

-Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. (2005). Sentencia T-1089. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

-Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión. (2005). Sentencia T-1268. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

-Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (2017). Sentencia T-164. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

-Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión. (2018). Sentencia T-129. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

-Corte Constitucional, Sala Plena. (2019). Sentencia T-148. Magistrado Ponente: Diana Fajardo Rivera.

-Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. (2019). Sentencia T-587. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

-Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (2020). Sentencia T-261. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

-Corte Constitucional, Sala Plena. (2021). Sentencia T-307. Magistrado Ponente: Diana Fajardo Rivera.

-Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. (2022). Sentencia T-451. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

-Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión. (2023). Sentencia T-455. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

Doctrina

-Quiroz-Noguera, G. de J. (2019). La indemnización sustitutiva y la devolución de saldos de la pensión de vejez del régimen general de pensiones frente al régimen de la fuerza pública [Trabajo de Grado, Universidad Católica de Colombia, Facultad de Derecho].