

**CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre el Departamento del Chocó, Fondo Territorial de Pensiones y la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones / FUNCIONES PENSIONALES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES – reasignadas a Colpensiones / PASIVO PENSIONAL DE LAS EMPRESAS PRODUCTORAS DE METALES PRECIOSOS – A cargo de Colpensiones / EMPRESA METALES PRECIOSOS DEL CHOCÓ S.A. – Liquidación obligatoria**

[L]as funciones que hasta el 28 de septiembre de 2012 le correspondían al Instituto de Seguros Sociales en materia pensional, se reasignaron, a partir de esa fecha, a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, incluyendo el reconocimiento de los derechos pensionales que fueran competencia del ISS. Ahora bien, el artículo 149 de la Ley 100 de 1993 contempló la sustitución del Fondo de Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos, como pagador de las pensiones de jubilación de dichas empresas productoras de metales preciosos, en Colpensiones. (...) [L]a Ley 13 de 1986 fue declarada inexecutable por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, la empresa "Metales Preciosos del Chocó S.A." entró en proceso de liquidación obligatoria

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 149 / LEY 13 DE 1986 – ARTÍCULO 18 / LEY 13 DE 1986 – ARTÍCULO 20

**FONDOS DE PENSIONES TERRITORIALES – Naturaleza / FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ – Creación / FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ – Como sustituto de Fondos en pago de pensiones**

En desarrollo de las facultades conferidas en el numeral 3° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1296 de 1994, con el objeto de “establecer el régimen de los fondos departamentales, distritales o municipales de pensiones públicas, que sustituyan el pago de las pensiones de las entidades territoriales, cajas, o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes en los respectivos niveles territoriales” (artículo 1°), denominados “Fondos de Pensiones Territoriales” (artículo 2°), con el carácter de cuentas especiales, sin personería jurídica y cuyos recursos se administrarían mediante encargo fiduciario (artículo 3°). (...) Ahora bien, el Fondo Territorial de Pensiones del Departamento del Chocó fue creado mediante el Decreto Departamental 515 del 30 de junio de 1995, para sustituir a la Caja de Previsión Social del Departamento del Chocó, la cual fue declarada insolvente por el Decreto Departamental 514 de 1995, en el pago de las respectivas pensiones. El numeral 3° del artículo 4° del Decreto 515 de 1995 estableció, como una de las funciones del Fondo Territorial de Pensiones Públicas del Chocó, la de “sustituir a las Entidades Territoriales, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales pertenecientes a la Entidad Territorial que tengan a su cargo el pago directo de pensiones cuando ello se decida.”

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 139 / DECRETO 1296 DE 1994 – ARTÍCULO 1 / DECRETO 1296 DE 1994 – ARTÍCULO 2 / DECRETO DEPARTAMENTAL 515 DE 1995 – ARTÍCULO 4 / DECRETO DEPARTAMENTAL 514 DE 1995

**EMPRESA METALES PRECIOSOS DEL CHOCÓ S.A – Entidad descentralizada del orden nacional / COLPENSIONES – Encargada de reconocimiento pensional / ENTIDAD A CARGO DEL RECONOCIMIENTO**

## **PENSIONAL – Debe seguir pagando a los sobrevivientes**

[L]a empresa Metales Preciosos del Chocó S.A. no era una entidad del orden departamental, razón por la cual el Fondo Territorial de Pensiones del Chocó no podría reconocer, ni sustituir el pago de la pensión de jubilación. La sustitución pensional implica la transmisión o sucesión de un derecho por causa de muerte, lo cual es más claro aún en el caso en que el fallecido fuera pensionado (como el caso en estudio), pues se trata de un derecho ya reconocido. En principio, la entidad que deba soportar la carga económica de pagar una pensión, por disposición de la ley (en este caso el ISS, hoy Colpensiones), debe seguirla pagando a los sobrevivientes que se encuentran legitimados, a partir de la muerte del pensionado. En esa medida, Colpensiones debe entenderse competente para reconocer la sustitución pensional, a menos que la ley señale expresamente que la competencia para el reconocimiento corresponde a otra entidad. Si bien el artículo 149 de la Ley 100 de 1993 solo se refiere al pago de las pensiones de los beneficiarios del Fondo de Pensiones de las Empresas Productoras de Metales Preciosos, dicha función también implica la administración del Fondo (artículo 3º del Decreto 838 de 1991) y el reconocimiento de situaciones posteriores que surjan, a raíz de la muerte del pensionado.

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 149 / DECRETO DEPARTAMENTAL 515 DE 1995 / DECRETO 1068 DE 1995 – ARTÍCULO 11 / DECRETO 1296 DE 1994 – ARTÍCULO 4 / DECRETO 838 DE 1991 – ARTÍCULO 3

## **SUSTITUCIÓN PENSIONAL – Reconocimiento no afecta el presupuesto de la entidad administradora**

Se debe también observar que el reconocimiento de la sustitución pensional, si llegare a darse, no afecta el presupuesto de la entidad administradora, porque la Nación es la que debe apropiar las partidas para realizar los pagos, según lo dispone el artículo 149 de la Ley 100 de 1993.

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 149

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00222-00(C)**

**Actor: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, COLPENSIONES**

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, resuelve el conflicto negativo de competencias administrativas

suscitado entre la Gobernación del Chocó y la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones.

## I. ANTECEDENTES

1. De acuerdo con la parte considerativa de la Resolución No. SUB 155360 del 18 de junio de 2018, expedida por Colpensiones, el señor Héctor Cortés Castillo gozaba, en vida, de una pensión de jubilación reconocida a partir del 1º de enero de 1994, por la Empresa Productora de Metales Preciosos del Chocó, en la cual, fungía como pagadora Colpensiones, en virtud de lo dispuesto por el artículo 149 de la Ley 100 de 1993<sup>1</sup> (folio 10).

2. De acuerdo con el Registro Civil de Defunción, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el señor Héctor Cortés Castillo falleció el 1º de junio de 2015 (folios 14 y 15).

3. El 11 de agosto de 2015, la señora Marina Quiñones de Cortés se presentó ante Colpensiones como cónyuge supérstite del señor Héctor Cortés Castillo, para solicitar la “pensión de sobrevivientes” (folios 6 a 12).

4. Colpensiones, mediante la Resolución No. GNR 314185 del 13 de octubre de 2015, negó el reconocimiento de la “pensión de sobrevivientes” pedida por la señora Marina Quiñones, al considerar lo siguiente (folios 6 a 8 y 9):

*“ (...) [d]ebido a que el I.S.S. hoy Colpensiones solo fungía como pagador de una prestación reconocida al causante por la Empresa de Metales Preciosos y Obras Sanitarias- EMPOS.”*

5. El 20 de abril de 2018, la señora Marina Quiñones de Cortés, en calidad de cónyuge supérstite del señor Héctor Cortés Castillo, solicitó nuevamente a Colpensiones el reconocimiento de la “pensión de sobrevivientes”. Ante esa nueva solicitud, Colpensiones mediante Resolución No. SUB 155360 del 18 de junio de 2018, negó el reconocimiento de dicha pensión (folios 6 a 8).

6. Frente a esa decisión, la señora Quiñones de Cortés interpuso recurso de reposición y al resolverlo mediante Resolución No. SUB 262024 del 5 de octubre de 2018, Colpensiones decidió confirmar la decisión de negar el reconocimiento de la pensión (folios 9 a 12).

7. De otra parte, el 19 de diciembre de 2018, la Gobernación del Chocó mediante oficio GDCHO 07-03-18-00219, dio a entender que no era competente, al señalar lo siguiente (folio 60):

*“Por último le informo que en esta entidad NO resposan(sic) información que tenga que ver con la Empresa Productora de Metales Preciosos del Chocó Pacífico, además esta nunca estuvo adscrita a la Gobernación del Chocó, no como entidad territorial ni como municipal y tampoco nos hicimos cargo del pasivo pensional”.*

---

<sup>1</sup>**“ARTÍCULO 149. BENEFICIARIOS DEL FONDO DE PENSIONES DE LAS EMPRESAS PRODUCTORAS DE METALES PRECIOSOS Y EMPOS.** Las pensiones de los beneficiarios del Fondo de Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos creado mediante la Ley 50 de 1990, y las de las Empresas de Obras Sanitarias liquidadas serán pagadas en adelante por el Instituto de Seguros Sociales, el cual también asumirá la prestación del servicio médico asistencial siempre y cuando el pensionado cotice para salud.//El Gobierno Nacional apropiará anualmente en el presupuesto las partidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, y hará las correspondientes transferencias al Instituto de Seguros Sociales.”

8. En escrito presentado ante la Sala, el Jefe de la Oficina de Asuntos Legales de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, propuso ante la Sala un conflicto de competencias administrativas, con el objeto de que se determine la entidad competente para resolver de fondo la solicitud de sustitución pensional formulada por la señora Marina Quiñones de Cortés (folios 37 a 50).

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Corporación por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos (folio 24).

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado en el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437, dentro del cual se informó sobre el conflicto planteado, a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, a la Gobernación del Chocó, a la señora Marina Quiñones de Cortés y a su apoderado. Dentro de este trámite solamente la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, presentó alegatos (folios 25 a 26 y 37 a 50).

Adicionalmente, por Auto de fecha 12 de diciembre de 2018, el Consejero Ponente ordenó requerir a la Gobernación del Departamento del Chocó, a la señora Marina Quiñones de Cortés y a su apoderado, para que remitieran a la Sala el acto administrativo con el cual se había reconocido la pensión de vejez o jubilación del señor Héctor Cortés Castillo y cualquier otro acto administrativo expedido con relación a dicha prestación. También se requirió a la señora Marina Quiñones de Cortés, para que remitiera a la Sala el registro civil de matrimonio (folios 52 a 56).

Según obra en el informe secretarial del 18 de enero de 2019 (folio 73), el Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento del Chocó remitió oficio de fecha 21 de diciembre de 2018, en el que señaló que la Empresa Metales Preciosos del Chocó, no era una dependencia del ente territorial por lo que no ejercía funciones misionales y roles comerciales de explotación de metales preciosos. Además, la Profesional Universitaria del Fondo Territorial de Pensiones del Departamento del Chocó, certificó que el señor Héctor Cortés Castillo y la señora Marina Quiñones de Cortés, no figuraban como jubilados y esta última, como sustituta por ese Fondo Territorial. También se adjuntó el registro civil de matrimonio del señor Héctor Cortés Castillo y de la señora Quiñones de Cortés (folios 58 a 72).

## **III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

Dentro de la actuación, las partes intervinientes presentaron los argumentos que se exponen a continuación:

### **1. La Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones**

Colpensiones, en sus alegatos de conclusión, considera que no es competente para conocer de la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes formulada por la señora Marina Quiñones de Cortés, por lo siguiente:

*“(...) Ahora bien, de conformidad con el artículo 149 de la Ley 100 de 1993 analizado con anterioridad, para el caso de los beneficiarios de prestaciones pensionales reconocidas por las denominadas Empresas de Metales Preciosos, como ocurre en este caso, el papel de Colpensiones es netamente de pagador, y por tanto no se ocupa del derecho pensional propiamente reconocido.*

*En razón a lo anterior, el causante **HÉCTOR CORTÉS CASTILLO**, en vida recibía el pago de una pensión de jubilación por parte de Colpensiones, en virtud del reconocimiento pensional que hiciera su empleador, “Empresas Productoras de Metales Preciosos” a través de su Fondo de Prestaciones. Motivo por el cual es ése ente o quien haga sus veces, sobre el cual recae la competencia para estudiar y reconocer si es del caso la pensión de sobrevivientes solicitada por la señora **MARINA QUIÑONES DE CORTÉS**, y una vez la peticionaria disponga de ese acto administrativo, se debe acercar a esta entidad para que con fundamento en el documento expedido se siga realizando el pago de la prestación reconocida (pensión de sobrevivientes).*

(...)

*Por lo que finalmente Colpensiones reitera su pérdida de competencia frente a la solicitud de la señora **MARINA QUIÑONES DE CORTÉS**, al concluir como ya se vio que esta entidad funge solo como pagadora y al no haber emitido el acto que reconoció la pensión de jubilación del causante Sr. **HÉCTOR CORTÉS CASTILLO**, tampoco es la entidad competente para determinar su sustitución.” (Folios 37 a 40).*

## **2. El Departamento del Chocó, Fondo Territorial de Pensiones**

El Departamento del Chocó no se manifestó en el curso de esta actuación ante el Consejo de Estado. Sin embargo, los argumentos en los cuales se apoya para declarar su incompetencia se encuentran contenidos en el oficio de 21 de diciembre de 2018, remitido por el Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento. En dicha comunicación manifestó:

*“(...) [L]e manifiesto que la EMPRESA METALES PRECIOSOS DEL CHOCÓ PACÍFICO, no es una dependencia del ente territorial pues la misma era una empresa netamente privada por cuanto es insustentable atribuir una obligación al Departamento del Chocó respecto de una entidad privada, toda vez que el ente territorial es netamente público, cabe anotar que el departamento del Choco NO tiene ni ha tenido dentro de sus funciones misionales y roles comerciales la explotación de METALES PRECIOSOS.*

(...)”. (Folios 57 a 59).

Además, en la certificación No. GDCHO 07-03-18-00218 del 19 de diciembre de 2018, presentada en respuesta al auto de 12 de diciembre de 2018, la Profesional Universitaria del Fondo Territorial de Pensiones del Departamento del Chocó señaló:

*“Que revisado el archivo de esta dependencia NO se encontró el nombre del señor **HÉCTOR CORTÉS CASTILLO**, como jubilado y tampoco el nombre de la señora **MARINA QUIÑONES DE CORTÉS** ni como pensionada ni como sustituta por este Fondo Territorial de Pensiones del Departamento del Chocó.” (Folios 60 a 61).*

## **IV. CONSIDERACIONES**

## 1. Competencia

### a. Competencia de la Sala

Puede ocurrir que dos o más autoridades se consideren competentes para conocer de un asunto de naturaleza administrativa o que, por el contrario, juzguen ser incompetentes para tal efecto. Con el objeto de resolver conflictos de esta índole, el ordenamiento jurídico colombiano establece un procedimiento específico, que se encuentra contenido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA:

*“Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.  
(...)”*

En el mismo sentido, el artículo 112 ibídem señala que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

*“...10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.”*

De acuerdo con estas disposiciones, la Sala es competente para resolver los conflictos de competencias que: (i) se presenten entre autoridades del orden nacional, o en donde esté involucrada, por lo menos, una entidad de ese orden, o aquellos que se presenten entre entidades territoriales de ese orden, siempre que no estén sometidas a la jurisdicción de un mismo tribunal administrativo; (ii) que se refieran a un asunto de naturaleza administrativa, y (iii) que versen sobre un asunto particular y concreto.

Teniendo en cuenta lo anterior, ha de concluirse que la Sala es competente para conocer de la presente actuación, por tratarse de un conflicto negativo de competencias suscitado entre una autoridad pública del orden territorial: el Departamento del Chocó, y otra del orden nacional: la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y versa sobre un asunto particular y concreto, cual es resolver la solicitud de una sustitución pensional.

Se concluye, por lo tanto, que la Sala es competente para dirimir el presunto conflicto.

### b. Términos legales

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la

necesidad de definir en toda actuación administrativa la cuestión preliminar de la competencia. Puesto que la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones, (artículo 6º) y el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, hasta tanto no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

De ahí que, conforme al artículo 39 del CPACA, *“mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 [sobre derecho de petición] se suspenderán”*<sup>2</sup>. El artículo 21 *ibídem*, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, relativo al funcionario sin competencia, dispone que *“[s]i la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.”* Igualmente, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, el artículo 12 del CPACA establece que *“[l]a actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida”*.

Debido a estas razones de orden constitucional y legal, mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil dirime la cuestión de la competencia, no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que en el presente asunto los términos suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

## **2. Aclaración previa**

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el

---

<sup>2</sup> La Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reemplazó el texto original del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, por el siguiente: *“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: //1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.// Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”*.

fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se haga a los aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

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

### **3. Problema jurídico**

En el presente conflicto de competencias administrativas, le corresponde a la Sala definir cuál es la autoridad competente para resolver sobre el reconocimiento de la sustitución pensional presentada por la señora Marina Quiñones de Cortés.

Para resolver el conflicto, la Sala analizará: (i) la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, como pagadora del pasivo pensional de la empresa Metales Preciosos del Chocó S.A.; (ii) la empresa Metales Preciosos del Chocó S.A. hoy liquidada; (iii) las pensiones a cargo de las empresas productoras de metales preciosos liquidadas y los sustitutos pensionales; (iv) las prestaciones a cargo de los fondos de pensiones territoriales; Fondo de Pensiones Territoriales del Chocó, y (v) el caso concreto.

### **4. Análisis del conflicto planteado**

#### **4.1 La Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, como pagadora del pasivo pensional de la empresa Metales Preciosos del Chocó S.A. Reiteración**

El Instituto de Seguros Sociales fue creado mediante el artículo 8º de la Ley 90 de 1946, como un establecimiento público, dotado de autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, encargado de la dirección y vigilancia de los seguros sociales.

Con la expedición de los Decretos 2011<sup>3</sup>, 2012<sup>4</sup> y 2013<sup>5</sup> del 28 de septiembre de 2012, el Gobierno Nacional reglamentó la entrada en funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y suprimió y declaró en estado de liquidación al Instituto de Seguros Sociales, ente otros asuntos; todo ello, a partir del 28 de septiembre de 2012.

En el Decreto 2011 de 2012 se previó que los afiliados al ISS quedarían directamente a cargo de Colpensiones:

---

<sup>3</sup>“por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones”.

<sup>4</sup>“por el cual se suprimen unas dependencias de la estructura del Instituto de Seguros Sociales – ISS”.

<sup>5</sup>“por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales, ISS, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones”

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

(...).” (Se resalta).

En el artículo 3º del Decreto 2011 de 2012 se estableció el trámite a seguir para la atención de las solicitudes de pensión y el cumplimiento de los fallos de tutela proferidos en contra del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, presentados o dictados con anterioridad a su vigencia, así:

**“ARTÍCULO 3º. OPERACIONES DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES.** La Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, deberá:

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

2. Pagar la nómina de pensionados que tenía a cargo el Instituto de Seguros Sociales (ISS), como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

3. Ser titular de todas las obligaciones con los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Instituto de Seguros Sociales (ISS), y de los afiliados de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom.

(...)

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

Como se aprecia, las funciones que hasta el 28 de septiembre de 2012 le correspondían al Instituto de Seguros Sociales en materia pensional, se reasignaron, a partir de esa fecha, a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, incluyendo el reconocimiento de los derechos pensionales que fueran competencia del ISS.

Ahora bien, el artículo 149 de la Ley 100 de 1993 contempló la sustitución del Fondo de Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos, como pagador de las pensiones de jubilación de dichas empresas productoras de metales preciosos, en Colpensiones. La norma citada señala:

**“ARTÍCULO 149. BENEFICIARIOS DEL FONDO DE PENSIONES DE LAS EMPRESAS PRODUCTORAS DE METALES PRECIOSOS Y EMPOS.** Las pensiones de los beneficiarios del Fondo de Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos creado mediante la Ley 50 de 1990, y las de las Empresas de Obras Sanitarias liquidadas serán pagadas en adelante por el Instituto

de Seguros Sociales, el cual también asumirá la prestación del servicio médico asistencial siempre y cuando el pensionado cotice para salud.

*El Gobierno Nacional apropiará anualmente en el presupuesto las partidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, y hará las correspondientes transferencias al Instituto de Seguros Sociales.”*

## **4.2 La Empresa Metales Preciosos del Chocó S.A., hoy liquidada**

Como lo ha señalado la Sala<sup>6</sup> en reiteradas oportunidades, la Ley 13 de 1986, “[p]or la cual se autoriza la intervención del Estado en unas empresas mineras y se dictan otras disposiciones”, autorizó al Gobierno Nacional para: (i) promover la creación de una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional denominada “Metales Preciosos del Chocó S.A.” y (ii) declarar en estado de insolvencia y ordenar la liquidación de la anterior empresa, denominada Mineros del Chocó S.A.

En relación con el reconocimiento y pago de las pensiones de los trabajadores de Mineros del Chocó S.A., así como lo referente a la afiliación de los empleados de la nueva sociedad (Metales Preciosos del Chocó S.A.), los artículos 18 y 20 de la Ley 13 de 1986 dispusieron:

**“Artículo 18.** *La empresa “Metales Preciosos del Chocó S.A.” atenderá en efectivo las mesadas pensionales que se causen a partir de la vigencia de esta Ley y que correspondan a pensiones de jubilación reconocidas a favor de los trabajadores de “Mineros del Chocó S.A.”. El tiempo trabajado con “Mineros del Chocó S.A.” se tendrá en cuenta para causar pensiones de jubilación a cargo de “Metales Preciosos del Chocó S.A.”.*

(...)

**Artículo 20.** *Todos los trabajadores de “Metales Preciosos del Chocó S.A.” deberán inscribirse y contribuir al Instituto de Seguros Sociales en los riesgos de accidente de trabajo y enfermedad profesional, enfermedad común, maternidad, invalidez, vejez y muerte.*

(...)”. (Subrayas de la Sala).

Ahora bien, la Ley 13 de 1986 fue declarada inexecutable por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia<sup>7</sup>. En consecuencia, la empresa “Metales Preciosos del Chocó S.A.” entró en proceso de liquidación obligatoria.

## **4.3 Pensiones a cargo de las empresas productoras de metales preciosos liquidadas y los sustitutos pensionales**

Antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, las empresas productoras de metales preciosos podían reconocer las prestaciones pensionales de sus trabajadores (art. 18 de la Ley 13 de 1986), como se señaló anteriormente.

El artículo 113 de la Ley 50 de 1990 creó el Fondo de Prestaciones de los Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos y dispuso que su administración estaría a cargo del ISS, en los siguientes términos:

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 12 de diciembre de 2018, expediente 11001-03-06-000-2017-00126-00; decisión del 24 de julio de 2018, expediente 110010306000201800101.

<sup>7</sup> Sentencia No.133 del 27 de septiembre de 1990.

**“ARTICULO 113.** Créase el Fondo de Prestaciones de los Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos, como una cuenta sin personería jurídica, que será administrado (SIC) por el Instituto de Seguros Sociales para atender exclusivamente el pago de las pensiones a los trabajadores que cumplan los requisitos para obtener la respectiva pensión, con anterioridad a la vigencia de la presente ley y el pago de las correspondientes mesadas a los actuales pensionados de dichas empresas, previa reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Para ser beneficiario de este Fondo se requiere:

1. Que la empresa de la cual se hubiere obtenido la pensión o en la cual se cumpla con los requisitos para obtenerla antes de la vigencia de esta ley, se encuentre en proceso de liquidación y disolución o haya sido liquidada.

2. Que la respectiva empresa no haya efectuado las cotizaciones al Instituto de Seguros Sociales y que a criterio de la Superintendencia de Sociedades no puedan atender la cancelación de dichas pensiones.

PARAGRAFO. Facúltase al Presidente de la República para reglamentar el Fondo de que trata el presente artículo dentro de los tres (3) meses siguientes contados a partir de la vigencia de esta ley; y para que provea, en el mismo término, los recursos de su financiación.” (Subraya de la Sala).

El artículo 113 fue demandado y la Corte Constitucional lo declaró exequible mediante Sentencia C-242 de 2009. La Corte explicó el contenido de la norma, en los siguientes términos:

“(i) Si la empresa productora de metales preciosos, a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 50, no se había liquidado o no había entrado en proceso liquidatorio, la obligación pensional sería necesariamente patronal. Si bien la Ley quiso ayudar a las empresas en el pago del pasivo pensional para entonces causado, en forma alguna pretendió liberarlas de sus obligaciones patronales, ni incluir a las empresas que en el futuro se liquidaran. Tratamiento diferenciado que, como se analizó, es constitucionalmente admisible y no significa trato discriminatorio alguno.

(ii) Con todo, en garantía del pago efectivo de las mesadas de los trabajadores no incorporados como beneficiarios del Fondo Prestacional del artículo 113 de la Ley 50 de 1990, el Ejecutivo expidió el Decreto 1296 de 1994<sup>8</sup> que estableció el régimen general de los Fondos de Prestaciones de las Empresas Productoras de Metales Preciosos departamentales, distritales o municipales de pensiones públicas, que sustituyen el pago de las pensiones de las entidades territoriales, cajas o fondos pensionales públicos y de las empresas productoras de metales preciosos insolventes, en los respectivos niveles territoriales (en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 139, numeral 3<sup>o</sup> de la Ley 100 de 1993).

Al tenor de lo preceptuado en su artículo 4<sup>o</sup>, los fondos pensionales de las entidades territoriales reemplazarían, entre otras, a las empresas productoras de metales preciosos insolventes, en lo relacionado con el pago de pensiones de aquellos trabajadores que hubiesen cumplido el tiempo de servicio pero no hubiesen llegado a

<sup>8</sup> “[19] Declarado exequible por la Sentencia C-376/95, en cuanto al cargo de extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias.”

<sup>9</sup> “[20] Artículo 139. Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados desde la fecha de publicación de la presente Ley para: [...]3. Establecer un régimen de fondos departamentales y municipales de pensiones públicas, que sustituya el pago de las pensiones a cargo de las cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes, en los respectivos niveles territoriales. Se podrá retener de las transferencias, de la respectiva entidad territorial, para garantizar el pago de tales pensiones, sólo mediante acuerdo con su representante legal”. Declarado exequible mediante la Sentencia C-376/95. (M.P. Jorge Arango Mejía).

la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, siempre que no se encontraren afiliados a ninguna otra administradora del régimen de pensiones de cualquier orden.

(iii) Ahora bien, si la empresa productora de metales preciosos cotizó al ISS, la obligación pensional recae directamente sobre el ISS que reconocerá la pensión de acuerdo con lo previsto en los reglamentos de invalidez, vejez y muerte.

(iv) Además, en los artículos 4 y 11 del Decreto 1296 de 1994 se previó que cuando estos trabajadores afiliados a las entidades de previsión sustituidas por los Fondos de Prestaciones de las Empresas Productoras de Metales Preciosos de las Entidades Territoriales decidieran afiliarse al Régimen de Prima Media con prestación definida, automáticamente serían trasladadas al ISS, entidad a la que le correspondería el reconocimiento y pago de las pensiones una vez cumplidos los requisitos legales.

(...)" (Subrayas fuera del original).

En línea con lo anterior, posteriormente se expidió el Decreto 838 de 1991, "[p]or el cual se expide el reglamento del fondo de prestaciones de los pensionados de las empresas productoras de metales preciosos", el que estableció en los artículos 2º y 3º, lo siguiente:

**"Artículo 2º. Del objeto del Fondo.** El fondo de prestaciones de los pensionados de las empresas productoras de metales preciosos, tendrá por objeto:

a) Manejar los dineros que ingresen a él, conforme a lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley 50 de 1990 y en el presente reglamento, y

b) Atender el pago de las mesadas pensionales de los actuales pensionados en las empresas productoras de metales preciosos y las de los trabajadores que hayan cumplido con los requisitos exigidos para adquirir el derecho a la respectiva pensión con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 50 de 1990.

**Artículo 3º. De la administración del Fondo.** El Fondo de Prestaciones de las Empresas Productoras de Metales Preciosos, será administrado por el Instituto de Seguros Sociales - Nivel Nacional, quien tendrá las siguientes funciones:

a) Pagar las mesadas pensionales de los actuales pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos.

b) Efectuar el reconocimiento de las pensiones y el pago de las mesadas respectivas a los Trabajadores de las Empresas Productoras de Metales Preciosos que hayan adquirido el derecho con anterioridad a la vigencia de la Ley 50 de 1990." (Subrayas de la Sala).

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 149 de la Ley 100 de 1993, la obligación del pago de las pensiones de las empresas productoras de metales preciosos quedó a cargo del Instituto de Seguros Sociales. La disposición citada dispuso:

**"Beneficiarios del fondo de pensiones de las empresas productoras de metales preciosos y EMPOS.** Las pensiones de los beneficiarios del fondo de pensionados de las empresas productoras de metales preciosos creado mediante la ley 50 de 1.990, y las de las empresas de obras sanitarias liquidadas serán pagadas en adelante por el Instituto de Seguros Sociales (...)". (Subrayas fuera de texto).

De otra parte, en relación con el auxilio funerario, la Sala en el concepto No. 1329 del 8 de febrero de 2001, señaló:

“ (...)En estas condiciones el ISS como entidad pagadora de las pensiones, dentro del esquema del sistema general de esta prestación consagrado en la ley 100, tiene a su cargo el reconocimiento y pago del auxilio funerario, dada la protección constitucional de los derechos adquiridos por los trabajadores con anterioridad a la vigencia de la ley 100 - arts. 53 y 58 de la C.P. - para lo cual se habrá de dar cumplimiento al inciso segundo del artículo en cita que estatuye:

*“El Gobierno Nacional apropiará anualmente en el presupuesto las partidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, y hará las correspondientes transferencias al Instituto de Seguros Sociales”.*

(...)

A los pensionados del Fondo de Pensiones de las Empresas Productoras de Metales Preciosos, así como de las empresas de obras sanitarias liquidadas, el pago está a cargo del Instituto de Seguros Sociales. Para el efecto, el Gobierno Nacional debe apropiar anualmente las partidas necesarias y hacer las correspondientes transferencias.

*El de los pensionados de las entidades territoriales, de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales de tales entidades que tenían a cargo el pago directo de pensiones, corresponde a los Fondos de Pensiones Territoriales si así lo decidieron las autoridades gubernamentales correspondientes (art. 4.3 del decreto extraordinario 1296/94), con cargo a los recursos previstos en el artículo 5° ibídem.” (Se resalta).*

#### **4.4. Prestaciones a cargo de los fondos de pensiones territoriales. Fondo Territorial de Pensiones del Departamento del Chocó**

En desarrollo de las facultades conferidas en el numeral 3° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1296 de 1994, con el objeto de “establecer el régimen de los fondos departamentales, distritales o municipales de pensiones públicas, que sustituyan el pago de las pensiones de las entidades territoriales, cajas, o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes en los respectivos niveles territoriales” (artículo 1°), denominados “Fondos de Pensiones Territoriales” (artículo 2°), con el carácter de cuentas especiales, sin personería jurídica y cuyos recursos se administrarían mediante encargo fiduciario (artículo 3°).

Dichos fondos cumplen las siguientes funciones en la respectiva entidad territorial:

“1. Sustituir el pago de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, a cargo de las cajas o fondos pensionales públicos, y empresas productoras de metales preciosos insolventes, en los respectivos niveles territoriales.

2. Sustituir a las cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes pertenecientes a la entidad territorial, en lo relacionado con el pago de pensiones de aquellas personas que han cumplido el tiempo de servicio pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, una vez se reconozcan, siempre y cuando no se encuentren afiliados a ninguna otra administradora del régimen de pensiones de cualquier orden.

3. Sustituir a las entidades territoriales, establecimientos públicos, y empresas industriales y comerciales pertenecientes a la entidad territorial, que tengan a su cargo el pago directo de pensiones, cuando ello se decida. (...).” (Subrayas de la Sala).

En línea con lo anterior, los artículos 11 y 13 del Decreto reglamentario 1068 de 1995<sup>10</sup> determinaron:

**“Artículo 11º.- Constitución de los fondos de pensiones territoriales.** Los fondos de pensiones territoriales cuya creación fue autorizada mediante Decreto 1296 del 22 de junio de 1994, deberán constituirse a más tardar el 30 de junio de 1995, mediante acto administrativo expedido por el gobernador o alcalde.

*En el acto administrativo de creación del fondo departamental, distrital o municipal de pensiones, el respectivo gobernador o alcalde determinará el órgano de administración, sus funciones y reglamento.*

*Corresponde a la asamblea departamental, o al concejo municipal o distrital, según sea el caso, aprobar la inclusión, en el respectivo presupuesto anual, de los recursos del fondo de que trata el artículo 5 del Decreto 1296 de 1994.*

*Esta autorización deberá realizarse con anterioridad a la fecha en que se determine la sustitución por el fondo de pensiones territorial, del pago de las pensiones a cargo de las cajas o fondos de previsión social declaradas insolventes o de las entidades territoriales o descentralizadas del orden territorial.*

*La sustitución de que trata este artículo deberá efectuarse a más tardar el 2 de enero de 1996.*

*(...).”*

**Artículo 13º.- Sustitución en el pago de las pensiones.** El pago de las pensiones a cargo de las cajas, fondos, entidades de previsión social del sector público, del nivel territorial declaradas insolventes y de los entes territoriales, será asumido por el respectivo fondo de pensiones territorial.”

Ahora bien, el Fondo Territorial de Pensiones del Departamento del Chocó fue creado mediante el Decreto Departamental 515 del 30 de junio de 1995, para sustituir a la Caja de Previsión Social del Departamento del Chocó, la cual fue declarada insolvente por el Decreto Departamental 514 de 1995, en el pago de las respectivas pensiones.

El numeral 3º del artículo 4º del Decreto 515 de 1995 estableció, como una de las funciones del Fondo Territorial de Pensiones Públicas del Chocó, la de “sustituir a las Entidades Territoriales, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales pertenecientes a la Entidad Territorial que tengan a su cargo el pago directo de pensiones cuando ello se decida.” (Subrayas fuera de texto).

## 5. Caso concreto

La Sala analizará el caso de la señora Marina Quiñones de Cortés con base en la información que aparece en el expediente del conflicto, sin perjuicio de la obligación que le asiste a la entidad que se declare competente, de verificar todos los documentos y la información que hagan parte del expediente pensional del señor Héctor Cortés Castillo.

Como consideración previa es importante aclarar que la negativa de Colpensiones para avocar conocimiento en este caso, no obedece a razones de fondo, sino por una presunta falta de competencia, como se aduce en sus alegatos de conclusión.

<sup>10</sup>“Por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del sistema general de pensiones en los niveles departamental, municipal y distrital, la constitución de los fondos de pensiones del nivel territorial, y la declaratoria de solvencia de las cajas, fondos o entidades de previsión social del sector público del nivel territorial.”

Así, teniendo en cuenta los pronunciamientos anteriores de la Sala sobre un problema jurídico similar, se reiterarán las consideraciones expuestas en estas decisiones<sup>11</sup>.

#### **Hechos:**

1. El señor Héctor Cortés Castillo recibía una pensión de jubilación reconocida por su empleadora, la empresa Metales Preciosos del Chocó S.A., desde el 1º de enero de 1994.<sup>12</sup>
2. La prestación pensional del señor Héctor Cortés Castillo fue pagada por el Instituto de Seguros Sociales y luego por Colpensiones, por expresa disposición del artículo 149 de la Ley 100 de 1993.
3. El artículo 113 de la Ley 50 de 1990 creó el Fondo de Prestaciones de los Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos, como una cuenta sin personería jurídica, que sería administrada por el Instituto de Seguros Sociales, con el objeto de atender el pago de las correspondientes mesadas a los pensionados de dichas empresas.
4. Ante el fallecimiento del señor Héctor Cortés Castillo, su cónyuge supérstite reclamó la sustitución pensional a Colpensiones y al Departamento del Chocó<sup>13</sup>. Sin embargo, ambas entidades rechazaron su competencia.

Sobre el asunto en estudio, la Sala se ha pronunciado mediante decisiones del 12 de diciembre de 2017 y 24 de julio de 2018, expedientes No. 11001-03-06-000-2017-00126-00 y 11001-03-06-000-2018-00101-00, respectivamente. Por lo anterior, la Sala reiterará su posición en los siguientes términos:

• **La empresa Metales Preciosos del Chocó S.A. era una entidad descentralizada del orden nacional:**

El artículo 2º de la Ley 13 de 1986 creó la empresa Metales Preciosos del Chocó S.A., y expresamente dispuso la autorización “(...) al Gobierno Nacional para promover la creación de una sociedad anónima de economía mixta, del orden nacional, denominada "Metales Preciosos del Chocó S.A. (...)"”. En consecuencia, la empresa en mención no era una entidad descentralizada del orden departamental.

Así pues, la empresa Metales Preciosos del Chocó S.A. no efectuó cotizaciones a la extinta Caja de Previsión Social del Departamento del Chocó (sustituida en cuanto al pago de las pensiones por el Fondo Territorial de Pensiones del Chocó), porque la empresa empleadora que reconoció la prestación del señor Héctor Cortés Castillo no pertenecía al orden departamental sino al nacional.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 12 de diciembre de 2017, expediente 11001-03-06-000-2017-00126-00; decisión del 24 de julio de 2018, expediente 11001030600020180010100.

<sup>12</sup> El reconocimiento de la pensión era una obligación a cargo del empleador con fundamento en el literal c) del artículo 14 de la Ley 6ª de 1945. Posteriormente, el Instituto de Seguros Sociales, creado mediante la Ley 90 de 1946, subrogó al empleador en dicha responsabilidad y asumió de manera gradual y progresiva el reconocimiento y pago de la pensión de vejez en Colombia, reemplazando así a la pensión del empleador.

<sup>13</sup> Información tomada de la Resolución No. SUB 155360 del 18 de junio de 2018, expedida por Colpensiones que reposa en el expediente (folios 6 a 8).

Por lo tanto, el Fondo Territorial de Pensiones del Chocó no podía asumir el pago de la pensión del señor Cortés Castillo, porque no cumplía con lo dispuesto en la norma departamental (Decreto 515 del 30 de junio de 1995).

Por el contrario, se reitera, por expresa disposición del artículo 113 de la Ley 50 de 1990, el Fondo de Prestaciones de los Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos fue creado para atender el pago de las correspondientes mesadas a los pensionados de dichas empresas, el cual era administrado por el Instituto de Seguros Sociales.

• **Los fondos de pensiones territoriales solo pueden reconocer las prestaciones que les autorice la ley:**

Los fondos de pensiones territoriales, de conformidad con el artículo 4º del Decreto 1296 de 1994<sup>14</sup> y el artículo 11 del Decreto Reglamentario 1068 de 1995, en donde se creen, tienen las siguientes funciones:

*(i) Sustituir el pago de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, a cargo de las cajas o fondos pensionales públicos, y empresas productoras de metales preciosos insolventes, en los respectivos niveles territoriales.*

*(ii) Sustituir a las cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes pertenecientes a la entidad territorial, en lo relacionado con el pago de pensiones de aquellas personas que han cumplido el tiempo de servicio pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, una vez se reconozcan, siempre y cuando no se encuentren afiliados a ninguna otra administración del régimen de pensiones de cualquier orden.*

*(iii) Sustituir a las entidades territoriales, establecimientos públicos, y empresas industriales y comerciales pertenecientes a la entidad territorial, que tengan a su cargo el pago directo de pensiones, cuando ello se decida.*

*(....)*

*Parágrafo.- En el acto en que se ordene la organización o constitución de cada Fondo de Pensiones Territoriales, se podrá establecer su capacidad para asumir el reconocimiento de pensiones que venían efectuando las entidades a quienes sustituya.”*

Según el parágrafo del artículo 4º del Decreto 1296 de 1994, “*en el acto en que se ordene la organización o constitución de cada Fondo de Pensiones Territoriales, se podrá establecer su capacidad para asumir el reconocimiento de pensiones que venían efectuando las entidades a quienes sustituya” (subraya de la Sala).*

Como se indicó anteriormente, el Fondo Territorial de Pensiones del Departamento del Chocó fue creado mediante el Decreto Departamental 515 del 30 de junio de 1995, para “*sustituir a las Entidades Territoriales, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales pertenecientes a la Entidad Territorial que tengan a su cargo el pago directo de pensiones cuando ello se decida*”. Como se pudo observar, la empresa Metales Preciosos del Chocó S.A. no era una entidad del orden departamental, razón por la cual el Fondo Territorial de Pensiones del Chocó no podría reconocer, ni sustituir el pago de la pensión de jubilación.

---

<sup>14</sup> Régimen de los fondos departamentales, distritales y municipales de pensiones públicas.

La sustitución pensional implica la transmisión o sucesión de un derecho por causa de muerte, lo cual es más claro aún en el caso en que el fallecido fuera pensionado (como el caso en estudio), pues se trata de un derecho ya reconocido.

En principio, la entidad que deba soportar la carga económica de pagar una pensión, por disposición de la ley (en este caso el ISS, hoy Colpensiones), debe seguirla pagando a los sobrevivientes que se encuentran legitimados, a partir de la muerte del pensionado. En esa medida, Colpensiones debe entenderse competente para reconocer la sustitución pensional, a menos que la ley señale expresamente que la competencia para el reconocimiento corresponde a otra entidad.

Si bien el artículo 149 de la Ley 100 de 1993 solo se refiere al pago de las pensiones de los beneficiarios del Fondo de Pensiones de las Empresas Productoras de Metales Preciosos, dicha función también implica la administración del Fondo (artículo 3º del Decreto 838 de 1991) y el reconocimiento de situaciones posteriores que surjan, a raíz de la muerte del pensionado.

Debe tenerse en cuenta que la empresa que reconoció la pensión de jubilación del señor Héctor Cortés Castillo fue liquidada por la Superintendencia de Sociedades<sup>15</sup>, razón por la cual no puede cumplir con el estudio de la solicitud de la señora Quiñones de Cortés, como lo exige Colpensiones para seguir efectuando los pagos.

Se debe también observar que el reconocimiento de la sustitución pensional, si llegare a darse, no afecta el presupuesto de la entidad administradora, porque la Nación es la que debe apropiar las partidas para realizar los pagos, según lo dispone el artículo 149 de la Ley 100 de 1993.

Adicionalmente, el ISS, hoy Colpensiones, es la entidad que la Ley 100 de 1993 dispuso como administradora única del régimen de pensiones de prima media con prestación definida, como se puede deducir del artículo 52 de la mencionada ley, reglamentada por el Decreto 692 de 2004.

En razón de lo anterior, Colpensiones es la entidad que debe decidir sobre el reconocimiento de la sustitución de la pensión del señor Héctor Cortés Castillo, reclamado por su cónyuge supérstite, la señora Marina Quiñones de Cortés.

## **6. Advertencia final: exhortación a Colpensiones**

Con el comedimiento acostumbrado, la Sala exhorta a Colpensiones para que cumpla las decisiones que resuelven los conflictos de competencias administrativas, pues la definición de la autoridad que debe reconocer la sustitución pensional de aquellos trabajadores de la extinta empresa Metales Preciosos de Chocó S.A., ha sido decidida en varios pronunciamientos<sup>16</sup> sobre asuntos similares y entre las mismas entidades.

---

<sup>15</sup> <https://www.supersociedades.gov.co/.../Liquidación%20Obligatoria%20Acumulado%20...>

De acuerdo con lo publicado en sede electrónica por la Superintendencia de Sociedades, el proceso de liquidación obligatoria de la empresa Metales Preciosos del Chocó S.A. inició el 24 de junio de 1998 y terminó el 8 de abril de 2005.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 12 de diciembre de 2018, expediente 11001-03-06-000-2017-00126-00; decisión del 24 de julio de 2018, expediente 110010306000201800101.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** competente a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, para resolver de fondo la solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional presentada por la señora Marina Quiñones de Cortés, identificada con la cédula de ciudadanía N° 27.136.129.

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente de la referencia a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, para que continúe la actuación administrativa de manera inmediata.

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, a la Gobernación del Chocó –Fondo de Pensiones Territoriales del Departamento del Chocó-, a la señora Marina Quiñones de Cortés y a su apoderado.

**CUARTO: RECONOCER** personería para actuar al abogado Óscar Clemente Castillo Quiñones, como apoderado de la señora Marina Quiñones de Cortés.

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

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

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Presidente de la Sala

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

**LUCÍA MAZUERA ROMERO**  
Secretaria de la Sala

