

Bogotá D.C., 17 de enero de 2017

BZ 2017_481310

PARA: **PAULA MARCELA CARDONA RUIZ**
Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones

LUIS FERNANDO UCRÓS VELÁSQUEZ
Gerente Nacional de Reconocimiento

DE: **DIEGO ALEJANDRO URREGO ESCOBAR**
Gerente Nacional de Doctrina
Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General

ASUNTO: Compatibilidad pensiones de jubilación Municipio de Palmira

Respetados Doctores:

Hemos recibido su solicitud de concepto jurídico, relacionada con la compatibilidad de la pensión de jubilación reconocida por el municipio de Palmira y la de vejez otorgada por Colpensiones.

I. NORMATIVA:

- A. Constitución Política.
- B. Ley 4 de 1992.
- C. Decreto 2879 de 1985.
- D. Decreto 758 de 1990.

II. JURISPRUDENCIA

- A. Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 27 de enero de 1995, radicado No. 7109.
- B. Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 07 de septiembre de 2010, radicado No. 35761.
- C. Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 04 de julio de 2012. Radicado 40413.
- D. Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 17 de julio de 2013, radicado 36936.
- E. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Concepto de 06 de diciembre de 2001, radicado N° 1389.
- F. Sección Segunda del Consejo de Estado, Sentencia de 03 de abril de 1995, radicado 5708, 5833 y 5937.
- G. Sección Segunda del Consejo de Estado, Sentencia de 06 de noviembre de 1997, radicado N° 8516.

- H. Sección Segunda del Consejo de Estado, Sentencia de 19 de octubre de 2006, radicado No. 3691-05.
- I. Sección Segunda del Consejo de Estado, Sentencia de 22 de octubre de 2009, Sección Segunda, radicado (0262-08).
- J. Sección Segunda del Consejo de Estado, Sentencia de 01 de marzo de 2012, radicado No. (0375-11).
- K. Sección Segunda del Consejo de Estado, Sentencia de 17 de abril de 2013, Sección Segunda, radicado No. 2297-11.
- L. Sección Segunda del Consejo de Estado, Sentencia de 19 de febrero de 2015, radicado No. 0882-2013.

III. CONSIDERACIONES

A. Prohibición de percibir doble asignación del Tesoro Público.

Conforme al artículo 128 de la Constitución Política, nadie puede desempeñar más de una empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo casos expresamente determinados en la ley.

En desarrollo de la anterior premisa constitucional, el artículo 19 de la Ley 4 de 1992 previó como excepciones a la regla prohibitiva de percibir simultáneamente dos asignaciones del tesoro público, las siguientes:

(...)

- i. Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la rama legislativa;*
- ii. Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública;*
- iii. Las percibidas por concepto de sustitución pensional.*
- iv. Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra.*
- v. Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud.*
- vi. Los honorarios percibidos por los miembros de las juntas directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos juntas.*
- vii. Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente Ley benefician a los servidores oficiales docentes pensionados¹.*

De los cánones anteriormente transcritos, no se desprende que una persona pueda percibir más de una pensión de jubilación y/o vejez con cargo a los recursos Tesoro Público¹; por el

¹ Frente al vocablo "asignación", la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado a través del concepto de 10 de mayo de 2001¹, la

contrario, el hecho de recibir dos y hasta una tercera pensión con cargo a recursos provenientes del erario está proscrito por mandato legal y constitucional.

B. Compatibilidad entre la pensión de jubilación y la pensión de vejez: análisis jurisprudencial

Frente a la posibilidad de recibir una pensión de jubilación por servicios prestados al Estado y una de vejez por aportes realizados a Colpensiones, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha establecido:

Fallo judicial	Fundamentos jurídicos
<p>Sentencia de 27 de enero de 1995. Radicado No. 7109</p>	<p><i>Con base en todas las reflexiones que se han dejado expuestas, se tiene que en el sub-exámine, estamos en presencia de dos pensiones completamente diferentes, la que recibe el demandante de la Caja Nacional de Previsión Social y la que reclama ahora del Seguro Social, las que igualmente tienen un origen o concepto distinto, pues la una obedece a servicios prestados al <u>Estado Colombiano</u> y la que reclama del I.S.S. es por haber prestado <u>servicios laborales a otra entidad</u>, cotizando a dicho ente para el riesgo de vejez y los fondos con los que se pagan esas pensiones, son igualmente opuestos, todo lo cual hace que las dos pensiones sean compatibles.</i> (Subraya fuera del texto)</p>
<p>Sentencia de 07 de septiembre de 2010. Radicado No. 35761</p>	<p><i>“(…) A juicio de la Corte, fue equivocado el razonamiento del Tribunal para negar la pensión de vejez al demandante, prevalido de la simple consideración de que él es beneficiario de una pensión de jubilación legal a cargo del Departamento de Antioquia, atendiendo el carácter universal y único del Sistema de Seguridad Social, que impide el pago simultáneo de dos pensiones que cubren el mismo riesgo.</i></p> <p><i>Así se afirma, por cuanto en este particular asunto, no resultan aplicables las disposiciones legales que le sirvieron de marco normativo al Tribunal para obtener tal inferencia y, tampoco, los referentes jurisprudenciales que lo apoyaron, pues los mismos no corresponden a las especiales características que se debaten en el sub iudice.</i></p> <p><i>En efecto, se trata de dos pensiones que tienen origen y conceptos diferentes, en tanto la de jubilación otorgada por normatividad anterior a la Ley 100 de 1993, se deriva por los servicios prestados a una entidad oficial (Departamento de Antioquia), y la de vejez que se pretende del Instituto de</i></p>

definió como un “término genérico que comprende las sumas provenientes del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, percibidas por los servidores públicos - sin excepción, dado que la expresión “nadie” no excluye a ninguno de ellos -, por concepto de remuneración, consista ésta en salario o prestaciones, honorarios o cualquier otro emolumento o retribución, salvo aquellas exceptuadas de forma expresa por el legislador”.

	<p><u>Seguros Sociales, según el Acuerdo 049 de 1990, corresponde a las cotizaciones efectuadas por períodos de trabajo distintos y sucesivos para diversos empleadores del sector privado, supuestos que conducen a la viabilidad jurídica de su compatibilidad.</u> (Negrita y subraya fuera del texto).</p>
<p>Sentencia de 04 de julio de 2012. Radicado 40413.</p>	<p>“Luego, en ningún yerro jurídico incurrió el Tribunal al considerar que por cumplir el actor, por estar amparado por el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, los requisitos previstos en el Acuerdo 049 de 1990, aprobado por Decreto 758 del mismo año, para acceder a la pensión de vejez, dado que reunió el número de semanas de cotización provenientes de empleadores particulares en los 20 años anteriores al cumplimiento de la edad, y sin lugar a reproche alguno por contar con la pensión oficial por cuanto, a su vez, había prestado el tiempo de servicios contemplado por la Ley 33 de 1985 al servicio del Estado, tenía derecho a la reclamada pensión de vejez.</p> <p>“Ahora bien, en relación con las alegaciones concernientes a la imposibilidad de contar el actor con dos pensiones, una del sector público y otra del régimen común administrado por el Instituto de Seguros Sociales, con argumentos relativos al objeto de cada prestación e, inclusive, a la de su financiación, basta decir que son cuestionamientos más que superados por la jurisprudencia, pues de data bastante anterior se ha entendido por ésta que si la primera fue reconocida por servicios prestados al sector público con o sin aportes a las anteriormente llamadas ‘cajas de previsión’; en tanto la segunda fue otorgada, a su vez, por prestarlos a empleadores particulares y con aportes al Instituto aquí demandado, las dos prestaciones emergen compatibles en favor del trabajador, pues en modo alguno su razón de ser, su objeto y su financiación se pueden confundir. Predicamento que continúa vigente para quienes, siendo beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, prestaron sus servicios a empleadores públicos con anterioridad a su vigencia, e igualmente lo hicieron a particulares siendo afiliados a la entidad demandada por éstos desde aquella época, pero que por razón del requisito de edad apenas vienen a acceder al derecho pensional, en uno o los dos casos, en vigencia de esta nueva normatividad”. (Negrita fuera del texto).</p>

<p>Sentencia de 17 de julio de 2013. Radicado 36936</p>	<p><i>Aunque esta Sala de la Corte ha sido especialmente enfática en sostener que, en principio, dentro de la estructura y principios del Sistema Integral de Seguridad Social no resulta posible que una persona perciba más de una pensión, por cuanto existe una tendencia a lograr unidad y universalidad en el aseguramiento de los riesgos, lo cierto es que tal regla ha sido aplicada en situaciones en las que la incompatibilidad está prevista expresamente en la Ley o en aquellas en las cuales resulta razonable definirlo, porque, por ejemplo, las dos prestaciones se fundamentan en un mismo tiempo de servicio. (Ver en tal sentido la sentencia del 23 de junio de 2006, Rad. 27489).</i></p> <p><i>En ese orden de ideas, en hipótesis como la que aquí se analiza, en donde la pensión de vejez es reconocida con base en los reglamentos del Instituto de Seguros Sociales, como el Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de 1990, y por tiempos de servicio privado, a la vez que la pensión de jubilación se fundamenta en la Ley 33 de 1985, por tiempos de servicio al Estado, diferentes a los de la pensión de vejez, la Sala ha concluido que las dos prestaciones resultan compatibles. (Negrita fuera del texto).</i></p>
---	---

De acuerdo al anterior desarrollo jurisprudencial, surge diáfano que la percepción simultánea de una pensión de jubilación y una de vejez solo estaría permitida cuando la pensión de vejez se conforma con aportes privados. Si la pensión de vejez involucra tiempos o cotizaciones provenientes del sector público, aquella sería incompatible con la pensión de jubilación.

En armonía con la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha sostenido pacíficamente que el pago de una pensión oficial con la de vejez que otorga Colpensiones es incompatible, a menos que la pensión de vejez sea el resultado de servicios prestados a empleadores particulares, veamos:

Fallo judicial	Fundamento jurídico
<p>Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 06 de diciembre de 2001, radicación N° 1389.</p>	<p><i>"... En cuanto al reconocimiento de distintas cotizaciones, la Sección Segunda del Consejo de Estado... ha sostenido que es compatible el pago de una pensión oficial con la de vejez sustentada en cotizaciones del sector privado, que ocurre cuando el servidor público pensionado por jubilación, con posterioridad al retiro del servicio labora en el sector privado y cotiza el número mínimo de semanas que exige el Seguro Social para reconocer la pensión de vejez". (Resaltado nuestro)</i></p>
<p>Sección Segunda, Sentencia de 03 de abril de</p>	<p><i>"... Puede decirse entonces que el ISS se convirtió en un mero administrador de los dineros que aportarán asalariados y empleadores con el compromiso de manejarlos; por consiguiente no puede afirmarse que las pensiones que éste otorgue provinieron del Tesoro Público. La Sala comulga con la apreciación. Se trata de dos asignaciones</i></p>

<p>1995 (procesos acumulados 5708, 5833 y 5937), C.P. Álvaro Lecompte Luna.</p>	<p><i>completamente diferentes por su origen y por su fuente. La pensión que reciba la persona de la Caja Nacional de Previsión Social o de cualquiera otra similar, y la que reclame del ISS; la primera obedece a servicios prestados al Estado; la otra por haber prestado servicios laborales a otra entidad, a un ente particular llamado patrono o empleador, todo lo cual conduce a indicar que las dos pensiones sean compatibles por cuanto no se opone a lo señalado en la norma constitucional que prohíbe, salvo excepciones, percibir una pluralidad de asignaciones provenientes del Tesoro Público (expediente 8516, sentencia de 6 de noviembre de 1997)...</i></p>
<p>Subsección B, Sección Segunda, Sentencia de 06 de noviembre de 1997, radicación N° 8516, C.P. Javier Díaz Bueno.</p>	<p><i>"...la pensión mensual vitalicia de jubilación, por servicios... [públicos] //... es compatible con la que reconoció el ISS, puesto que a la primera se hizo acreedor el demandante por servicios prestados en el sector oficial y la segunda proviene de cotizaciones del sector privado..." (Resaltado del autor)</i></p>
<p>Sentencia de 19 de octubre de 2006, radicado No. 3691-05, C.P. Jaime Moreno García.</p>	<p><i>"La anterior jurisprudencia es aplicable al caso concreto. En efecto, se trata de dos asignaciones completamente diferentes por su origen y por su fuente: una, la que reclama el actor del Fondo de Prestaciones del Magisterio y otra la que recibe del ISS; la primera obedece a servicios prestados al Estado; la otra por haber cotizado como trabajador independiente, lo cual conduce a indicar que las dos pensiones son compatibles por cuanto no se opone a lo señalado en la norma constitucional que prohíbe, salvo excepciones, percibir una pluralidad de asignaciones provenientes del Tesoro Público."</i></p>
<p>Sentencia de 22 de octubre de 2009, Sección Segunda. Radicado 05001-23-31-000-2001-00423-01 (0262-08). C.P. Victor Alvaro Ardila.</p>	<p><i>"No es acertada la decisión de la Administración relativa a la negativa del derecho pensional reclamado, fundada en la incompatibilidad pensional, máxime si, como en el presente asunto, la pensión reconocida por el ISS es resultado de aportes eminentemente privados, efectuados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993".(Resaltado del autor)</i></p>
<p>Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección B. Sentencia de 01 de marzo de 2012. Radicado No. 17001-23-31-000-2009-00102-01(0375-11).</p>	<p><i>"Es viable percibir una pensión de jubilación por servicios prestados en el sector público y a la vez recibir una pensión de vejez por parte del ISS siempre que ésta se reconozca por servicios <u>prestados a patronos particulares</u>. No sucede lo mismo cuando la pensión que reconoce el ISS incluye tiempos laborados en el sector público porque en ese caso se involucran dineros que <u>provienen del "tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado"</u> y en tal sentido sería incompatible con la pensión de jubilación reconocida por servicios prestados en el sector público". (Subraya ajena al texto)</i></p>
<p>Sentencia de 17 de abril de 2013, Sección Segunda. Radicado 25000-23-25-000-2009-00274-01 2297-11. C.P. Alfonso Vargas Rincon.</p>	<p><i>"Si bien es cierto, que es viable percibir una pensión de jubilación por servicios prestados en el sector público y a la vez recibir una pensión de vejez por parte del ISS siempre que ésta se reconozca por servicios prestados a empleadores particulares, no ocurre lo mismo cuando la pensión que reconoce el Instituto de Seguros Sociales incluye tiempos laborados en el sector público porque en</i></p>

	<p><i>ese caso se involucran dineros que provienen del tesoro público, y en tal sentido sería incompatible con la pensión de jubilación post mortem que fuera reconocida por servicios prestados en el sector público.”</i></p>
<p>Sentencia de 19 de febrero de 2015. Radicado No. 0882-2013, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez</p>	<p><i>“De lo anterior se concluye que es viable percibir una pensión de jubilación por servicios prestados en el sector público y a la vez recibir una pensión de vejez por parte del ISS siempre que ésta se reconozca por servicios prestados a patronos particulares. No sucede lo mismo cuando la pensión que reconoce el Instituto del Seguro Social incluye tiempos laborados en el sector público porque en ese caso se involucran dineros que provienen del “tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado” y en tal sentido sería incompatible con la pensión de jubilación reconocida por servicios prestados en el sector público.” (Subraya ajena al texto)</i></p>

A partir de las anteriores consideraciones jurisprudenciales, que dicho sea de paso, constituyen precedente vinculante para Colpensiones, se concluye que la percepción de una pensión de jubilación por servicios prestados al Estado colombiano con la de vejez que incluye tiempos y/o cotizaciones provenientes del sector público es incompatible, salvo que la pensión de vejez se conforme con aportes privados.

IV. CASO CONCRETO

En lo que concierne a las reclamaciones pensionales radicadas por los jubilados del municipio de Palmira, habrá de tenerse en cuenta lo expuesto en el literal B, del título III, del presente concepto, de manera que solo existirá compatibilidad cuando la pensión de vejez se conforme por aportes provenientes del sector privado o cotizaciones abonadas en calidad de trabajador independiente.

En ese orden, las cotizaciones realizadas como trabajador independiente o dependiente al servicio de empleadores privados deberán ser computadas al momento de resolver la reclamación pensional, sean estas simultáneas o sucesivas a las cotizaciones efectuadas como trabajador del sector público.

Ahora bien, si se determina que la pensión de jubilación otorgada por el municipio es incompatible con la de vejez de Colpensiones, procederá estudiar la posibilidad de reconocer una pensión de vejez compartida con la de jubilación patronal, una vez verificados los requisitos dispuestos por el artículo 5 del Acuerdo 029 de 1985 aprobado por el Decreto 2879 de 1985, el artículo 18 del Acuerdo 049 de 1990 aprobado por el Decreto 758 de 1990 y el concepto BZ_2015_5673327² del 25 de junio de 2015, para lo cual deberá tomarse en consideración:

- i. Que exista afiliación y cotizaciones durante la vigencia de la relación laboral y con posterioridad al reconocimiento de la pensión de jubilación.
- ii. El reconocimiento de la pensión se realizará con base al régimen que sea más favorable al trabajador, Ley 100 de 1993 o la norma que le aplique en virtud de la transición.

² En este concepto se abordó el tema de la compatibilidad de pensiones públicas.

- iii. El financiamiento de la prestación se hará con fundamento en los mecanismos diseñados para tal fin y según corresponda (bono pensional tipo B, cuota parte pensional y/o aportes).
- iv. Si para reconocer la prestación resulta necesario el cobro de un bono pensional tipo T, no procederá el reconocimiento de la pensión compartida, tal como lo estipula la Circular Interna 01 de 2012.

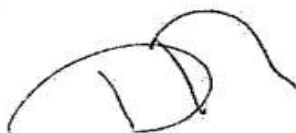
En cuanto al giro del retroactivo, será menester observar las directrices impartidas a través de la Circular Interna 019 de 2015.

De otra parte, si se identifican eventos donde se reconoció la compatibilidad entre una pensión de jubilación oficial y una de vejez conformada por aportes públicos, dicho reconocimiento tendrá que ser regularizado conforme lo señala el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, solicitar la revocatoria con consentimiento y, de no tener éxito, demandar la legalidad del acto administrativo de reconocimiento.

V. CONCLUSIONES

- A. Conforme al artículo 128 de la Constitución Política, nadie puede desempeñar más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo casos expresamente determinados en la ley.
- B. Dentro de las excepciones a la regla prohibitiva de percibir simultáneamente dos asignaciones del tesoro público contenida en el artículo 19 de la Ley 4 de 1992, no se desprende la posibilidad de percibir más de una pensión de jubilación y/o vejez con cargo a los recursos del Tesoro Público.
- C. De acuerdo al precedente vinculante de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Sección Segunda del Consejo de Estado, la percepción simultánea de una pensión de jubilación y una de vejez únicamente estaría permitida cuando la pensión de vejez se conforma con aportes privados. Si la pensión de vejez involucra tiempos o cotizaciones provenientes del sector público, aquella es incompatible con la pensión de jubilación.

Cordialmente,



DIEGO ALEJANDRO URREGO ESCOBAR
Gerente Nacional de Doctrina
Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General

Proyectó: Álvaro Iván Moreno Sierra - Gerencia Nacional de Doctrina – Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General