



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**

Sala de Casación Laboral  
Sala de Descongestión N.º 4

**GIOVANNI FRANCISCO RODRÍGUEZ JIMÉNEZ**

**Magistrado ponente**

**SL2752-2023**

**Radicación n.º 97990**

**Acta 40**

Bogotá D.C., siete (7) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

Decide la Sala el recurso de casación interpuesto por la **ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A.**, contra la sentencia proferida el 22 de septiembre de 2022 por la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, dentro del proceso que le sigue **OLIVA DE LA PAZ RAMÍREZ RUIZ**, al que fueron vinculados **LA NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, la **ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DEL MUNICIPIO DE ANDES**, el **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA** y el **MUNICIPIO DE ANDES**.

## **I. ANTECEDENTES**

Accionó Oliva de la Paz Ramírez Ruiz contra Porvenir S.A., para procurar el reconocimiento y pago de la garantía

de pensión mínima a partir del 28 de marzo de 2015, más los intereses moratorios y la indexación.

En sustento de sus peticiones, manifestó que el 28 de julio de 2015 solicitó a la accionada el reconocimiento de la prestación reclamada, lo que fue resuelto negativamente mediante comunicado del 6 de octubre de ese mismo año, porque, aunque contaba con la edad y semanas requeridas, debía aportar una declaración de ingresos, y otra para ser retirada de pensiones una vez fuera ingresada a nómina.

Sostuvo que en cumplimiento de lo solicitado, el 22 de octubre de 2015 aportó tanto la solicitud prestacional como la constancia de ingresos dirigida a Porvenir S.A. y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pero no recibió respuesta alguna; que debido al silencio de la AFP, radicó una nueva petición, la que fue rechazada por aquella mediante comunicado del 14 de marzo de 2017, en la que precisó que no reunía los requisitos del artículo 64 de la Ley 100 de 1993, y aunque evidenciaba que sí se acreditaban los necesarios para obtener la garantía de pensión mínima a cargo de la mencionada cartera ministerial, de todos modos dicho beneficio estaba sujeto a la emisión del bono pensional, el cual le correspondía al Hospital San Rafael del municipio de Andes.

Afirmó que sí cumple las exigencias para obtener la pretendida pensión, pues tiene más de 55 años de edad, ya que nació el 28 de marzo de 1958, y cuenta con 1.224 semanas cotizadas.

Porvenir S.A., al contestar, se opuso a las pretensiones. En cuanto a los hechos, básicamente aceptó haber negado la prestación, porque en este tipo de casos, lo que corresponde inicialmente es hacer el estudio para verificar si el afiliado cuenta con el capital suficiente para acceder a la prestación por vejez del artículo 64 de la Ley 100 de 1993, y de no ser así, como intermediaria entre la oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda y el cotizante, se ocupa de solicitar el reconocimiento de la garantía de pensión mínima.

Precisó entonces que hasta que la ESE Hospital San Rafael del municipio de Andes no reconozca el bono pensional, no puede adelantar ese trámite. Propuso como excepciones las de inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido, falta de causa para pedir, buena fe, *«hecho exclusivo de un tercero»*, *«responsabilidad exclusiva del emisor del bono pensional»* y prescripción.

Fueron llamados a integrar la litis el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la ESE Hospital San Rafael, el departamento de Antioquia y el municipio de Andes, quienes se opusieron a las pretensiones.

El primero negó los hechos, argumentando que la AFP no le ha solicitado el reconocimiento de la garantía de pensión mínima en nombre de su afiliada. Formuló las excepciones de ausencia de responsabilidad de La Nación ante la falta de agotamiento del trámite legal por parte de la AFP Porvenir de las solicitudes de emisión y redención del bono pensional y del reconocimiento de la garantía de pensión mínima, y buena fe.

Los tres restantes, en escritos separados, manifestaron que no les constaban los hechos de la demanda, por ser ajenos a ellas, y propusieron la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. La ESE Hospital San Rafael añadió como medio exceptivo el de inexistencia de la obligación, mientras que el departamento de Antioquia agregó el de prescripción.

## II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Trece Laboral del Circuito de Medellín, mediante sentencia del 5 de marzo de 2021, resolvió:

**PRIMERO:** DECLARAR que a la señora OLIVA DE LA PAZ RAMÍREZ RUIZ le asiste el derecho a la pensión de vejez en la modalidad de garantía de pensión mínima, por acreditar los requisitos establecidos en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993.

**SEGUNDO:** CONDENAR a PORVENIR S.A. a reconocer y pagar a la señora OLIVA DE LA PAZ RAMÍREZ RUIZ, la suma de \$50.359.224 a título de retroactivo pensional de vejez en la modalidad de garantía de pensión mínima, liquidado entre el 12 de abril de 2016 y febrero de 2021 inclusive, con cargo a la CAI de la demandante. A partir del 1 de marzo de 2021, PORVENIR S.A. continuará reconociendo a la demandante una mesada pensional de vejez en cuantía del smlmv sin perjuicio de la mesada adicional de diciembre y los incrementos de Ley.

Se advierte que en el evento de presentarse deficiencias en la financiación de esta prestación en la modalidad de garantía de pensión mínima, deberá PORVENIR S.A. respetar los procedimientos legalmente definidos para solicitar los recursos pertinentes ante las entidades competentes para la financiación de ésta pensión.

Así mismo se autoriza a PORVENIR S.A. a efectuar los descuentos incluso retroactivos, con destino al sistema de seguridad social en salud.

**TERCERO:** CONDENAR a PORVENIR S.A. a reconocer y pagar a la señora OLIVA DE LA PAZ RAMÍREZ RUIZ, con cargo a su propio patrimonio, los intereses moratorios del artículo 141 de la Ley 100 de 1993, liquidados sobre el retroactivo pensional referido en el numeral primero de esta providencia, desde el 12 de abril de 2016 hasta la fecha del pago efectivo.

**CUARTO:** DECLARAR PROBADA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA en relación con el

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE ANDES, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y MUNICIPIO DE ANDES. Las demás excepciones de mérito propuestas se declaran improbadas.

**QUINTO:** ABSOLVER a PORVENIR S.A. de las demás pretensiones incoadas en su contra por la demandante.

**SEXTO:** COSTAS en esta instancia a cargo de PORVENIR S.A. en favor de la parte demandante. Se fijan las agencias en derecho en la suma de \$3.700.000.

### **III. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

Tras la apelación de Porvenir S.A., la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, mediante sentencia del 22 de septiembre de 2022, confirmó la del *a quo*.

Inicialmente señaló que se encontraban acreditados los siguientes hechos: (i) que la demandante nació el 28 de marzo de 1958, por lo que cumplió 57 años de edad el mismo día y mes de 2015; (ii) que en la historia laboral emitida por Porvenir S.A. se reportaron 1.224 semanas cotizadas hasta el 11 de abril de 2016, de las cuales 196 fueron aportadas en el Régimen de Prima Media (RPM); (iii) que la actora prestó sus servicios a la ESE Hospital San Rafael del municipio de Andes del 1º de junio de 1976 al 29 de febrero de 1980; (iv) que la accionante solicitó el reconocimiento pensional el 28 de julio de 2015, a lo que la AFP respondió, el 6 de octubre de 2015, que si bien acreditaba los requisitos para obtener la garantía de pensión mínima, debía aportar unos documentos, respuesta que reiteró el 14 de marzo de 2017, pero agregando que tenía derecho a un bono pensional a cargo de la Empresa Social del Estado referida, entidad que objetó su participación, «por lo que, hasta tanto el Bono se

*encontrara emitido, PORVENIR S.A. reconsideraría la definición pensional.*

En orden a resolver, trajo a colación los artículos 65 y 68 de la Ley 100 de 1993, 19, 20 y 21 del Decreto 656 de 1994, 4 del Decreto 832 de 1996, así como las sentencias CSJ SL1020-2022 y SL1534-2019. Con apoyo en ese insumo jurídico, aseguró que Porvenir S.A. no cumplió con su deber legal de pensionar a la demandante en forma provisional, con cargo a los dineros que tenía en su cuenta de ahorro individual, pese a que había constatado el cumplimiento de los requisitos, tales como la edad de 57 años y más de 1.150 semanas cotizadas, escudándose en que la ESE Hospital San Rafael de Andes no había pagado el bono pensional.

Observó que si bien la AFP dirigió varias comunicaciones a la mencionada ESE entre noviembre de 2012 y diciembre de 2017, lo cierto era que su responsabilidad no se limitaba al cruce de esas reclamaciones, y por lo tanto, con tales actuaciones no era posible dar por cumplidas sus obligaciones.

Señaló que tampoco era admisible el argumento de que las administradoras solo son terceros que cumplen funciones de intermediación para la emisión del bono, y recalcó que estas no pueden dejar en un estado de indefinición el reconocimiento pensional hasta el día en que la entidad emita y pague lo que corresponda, pues su obligación era pensionar a la demandante en forma provisional, con cargo a los dineros que tenía en su cuenta de ahorro individual.

Destacó que, según el extracto de la AFP enjuiciada, la actora se afilió el 21 de junio de 1994, pero aquella empezó las reclamaciones para obtener el bono pensional solo hasta el año 2012, es decir, que se tardó aproximadamente 18 años en adelantar el trámite, pese a que el inciso segundo del artículo 20 del Decreto 656 del 25 de marzo de 1994 prevé un término de seis meses siguientes a la vinculación del afiliado. De ahí dedujo que fue clara la falta de diligencia y la omisión en el cumplimiento de los deberes a cargo de la AFP, puesto que, de haber actuado dentro de esa oportunidad, habría conocido en forma previa la liquidación provisional del bono.

Aseguró que era deber de la administradora el de obtener y mantener actualizada toda la información previsional de los afiliados, para que puedan estar en capacidad de determinar con precisión el momento en el cual cumplen los requisitos para acceder a una pensión por vejez, tal como lo dispone el artículo 17 del Decreto 656 de 1994. También, a la luz del precepto 18 *ibidem*, destacó que dichas entidades deben avisar a sus afiliados, con una antelación no inferior a tres meses, el momento en el cual se cumplirán los requisitos para acceder a la garantía estatal de pensión mínima, mencionando las modalidades establecidas por la ley, junto con una descripción suficiente de cada una de ellas.

Por todo lo anterior, concluyó que la falta de reconocimiento de la garantía de pensión mínima no era responsabilidad de la ESE sino de la demandada, al no haber adelantado oportunamente la gestión que le correspondía,

con el fin de evitar contratiempos, de donde, confirmó la condena impuesta en cuanto al reconocimiento de la prestación y la fecha a partir de la cual se otorgó.

Por la misma razón accedió también a los intereses moratorios, pues Porvenir S.A. incurrió en una tardanza injustificada para tramitar la solicitud de emisión de bono pensional, con lo cual excedió el término de cuatro meses dispuesto en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el 9 de la 797 de 2003, y en el 19 del Decreto 656 de 1994.

#### **IV. RECURSO DE CASACIÓN**

Interpuesto por Porvenir, concedido por el Tribunal y admitido por la Corte, se procede a resolver.

#### **V. ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN**

Pretende que la Corte case la sentencia del Tribunal, para que, en sede de instancia, revoque la del *a quo*, y en su lugar la absuelva de todas las pretensiones.

Con tal propósito formula tres cargos, por la causal primera de casación, exentos de réplica. Se deciden conjuntamente, dado que persiguen idéntica finalidad y se basan en una argumentación similar y complementaria.

#### **VI. CARGO PRIMERO**

Acusa la sentencia del Tribunal por la vía de puro derecho, en la modalidad de interpretación errónea de los artículos 59, 65, 68, 83 y 90 de la Ley 100 de 1993; 19, 20 y



21 del Decreto 656 de 1994; y 4 del Decreto 832 de 1996; y la infracción directa de los preceptos 60 de la Ley 100 de 1993; 7 y 9 del Decreto 832 de 1996; y 2 del Decreto 142 de 2006.

Para demostrarlo, manifiesta que el colegiado interpretó mal el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, al entender que la garantía de pensión mínima está a cargo de las AFP, lo que lo llevó a infringir de forma directa el precepto 60 *ibidem*, que da clara cuenta de la naturaleza y del objetivo de esa prerrogativa.

Explica que la garantía dispuesta en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993 no es una prestación que atienda el riesgo de vejez, y por esa razón no es una modalidad que deba pagarse de forma mensual a los afiliados que cuenten con 1.150 semanas de cotización, sino un aporte, un auxilio, subsidio o beneficio estatal necesario para costear la prerrogativa de vejez. Soporta su premisa en la sentencia CSJ SL4252-2021.

Esgrime que del texto del artículo 68 de la Ley 100 de 1993 se colige que aquella es un elemento de financiación, un recurso, sin el cual no se puede reconocer la referida prestación. Por lo tanto, cuando esa garantía sea necesaria, no es posible conceder una pensión sin que aquella esté debidamente otorgada, por lo que no es admisible que, en tal evento, se adjudique el estipendio con cargo a los recursos de la cuenta individual del afiliado sin ese amparo, puesto que ella es indispensable para financiarla.

Asegura que el artículo 4 del Decreto 832 de 1996 estipula con claridad que la susodicha garantía no está a cargo de las administradoras sino del Ministerio de Hacienda. Acota que similar conclusión se obtiene del contenido del precepto 9 *ibidem*, modificado por el 2 del Decreto 142 de 2006.

Insiste en que la pensión mínima no se empieza a pagar por el solo hecho de que el afiliado cumpla la edad y la densidad de cotizaciones previstas para activar el beneficio, sino que es necesario que se obtenga su reconocimiento por parte del Ministerio de Hacienda. Agrega que tal exigencia se desprende también del artículo 7 del Decreto 832 de 1996, ya que la suma que aporte la Nación, en algunos casos, forma parte de la financiación de la prestación.

Alude que adicionalmente, yerra el Tribunal al reprochar que no se hubiera iniciado el trámite para el reconocimiento del bono pensional seis meses después de la afiliación efectuada por la actora, porque el término establecido en el artículo 20 del Decreto 656 de 1994, «*mal interpretado*», no opera de manera automática, pues la solicitud de emisión requiere de la entrega de los documentos por parte de los afiliados y el análisis previo de que se puede tener derecho al mismo. Añade que el plazo para la solicitud su pago en un caso como este es de 20 días hábiles siguientes al cumplimiento de los requisitos, cosa que no tuvo en cuenta el juez de la alzada.

Esgrime que aun más grave es el entendimiento que se le dio al artículo 21 de ese mismo decreto, pues de su tenor

se deduce que el reconocimiento de una pensión provisional no se presenta en todos los casos, sino solamente cuando existe una determinada conducta de la entidad administradora que, desde luego, debe ser suficientemente establecida en el proceso.

## VII. CARGO SEGUNDO

Por la senda jurídica, denuncia la infracción directa de los artículos 59 de la Ley 100 de 1993 y 48 de la CP; y la interpretación errónea de las preceptivas 68 y 115 de la Ley 100 de 1993.

Afirma que el juez de alzada ignoró la trascendencia que tiene el artículo 68 de la Ley 100 de 1993, que describe cómo se financian las pensiones de vejez en el RAIS.

Aduce que *«la pensión de sobrevivientes se financia con el bono pensional lo ratifica el artículo 115 de la Ley 100 de 1993, equivocadamente interpretado en este caso, del cual se desprende la necesidad, para reconocer una pensión, de que se cuente efectivamente con el bono [...]»*.

Reitera que de esa disposición normativa se concluye que no es posible que se reconozca una pensión sin que se cuente con la completa financiación para ello, puesto que, cuando se alude al capital necesario, se hace referencia al que es indispensable para que cada prestación cuente con el suficiente respaldo para su pago, con mayor razón cuando se trata de las prestaciones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, que se pagan principalmente con el capital que tenga acumulado el trabajador en su cuenta individual,

el cual se ve incrementando por la suma que corresponda al bono pensional. En este punto se apoya en la sentencia CSJ SL, 25 feb. 2004, rad. 20319.

Califica de equivocada la inferencia según la cual podía reconocer la pensión y luego procurar la obtención del bono, pues, por regla general, mientras actúe en forma diligente no tiene por qué pagar la prestación con sus recursos propios, ya que la fuente de financiación lo es, exclusivamente, la cuenta individual del afiliado. Adicionalmente, sus obligaciones en lo relativo al bono pensional se limitan a efectuar la solicitud y ser diligentes en el trámite, mas no a reemplazar a la entidad que deba emitirlo, así sea temporalmente.

### **VIII. CARGO TERCERO**

Acusa la sentencia del Tribunal por la vía indirecta, en la modalidad de aplicación indebida de los artículos 64, 65, 68, 83, 84, 115 y 141 de la Ley 100 de 1993 y 20 y 21 del Decreto 656 de 1994.

Le enrostra los siguientes yerros fácticos:

1. Dar por demostrado, a pesar de no estarlo, que Porvenir S.A. no efectuó las gestiones de manera oportuna para la emisión del bono pensional de la actora.
2. Dar por probado, sin que lo esté, que hubo falta de diligencia de Porvenir S.A. en el trámite del bono pensional correspondiente a la actora.
3. No dar por probado, pese a que lo está, que la demora en el reconocimiento del bono pensional de la actora no es imputable a Porvenir S.A.
4. No dar por probado, estándolo, que sin contar con el bono pensional en la cuenta individual de la actora no era posible solicitar el reconocimiento de la garantía de pensión mínima.

Dice que tales yerros fueron cometidos por la apreciación errónea de los siguientes medios de prueba:

- Solicitud de corrección de certificado laboral para bono pensional. Folio 76.
- Solicitud de certificación para bono pensional. Folio 77.
- Reiteración de solicitud de certificación para bono pensional.
- Documento de corrección de certificado. Folio 79.
- Solicitud de corrección de certificado para bono pensional. Folio 83.
- Solicitud de emisión y pago de bono pensional. Folio 97.
- Solicitud de reconocimiento de cupón a cargo del Hospital San Rafael del Municipio de Andes. Folio 103.
- Contestación de la demanda por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Folio 157.
- Contestación de la demanda del Hospital San Rafael del Municipio de Andes E.S.E. Folios 169 y siguientes.

Precisa también que los errores se cometieron por la falta de valoración de:

- Certificado laboral para la emisión de bono pensional. Folio 73.
- Certificado de información laboral. Folio 74.
- Formato de información laboral. Folio 75.
- Solicitud de envío de certificaciones. Folio 80.
- Remisión de formato de bono pensional. Folio 81.
- Solicitud de información sobre trámite de bono pensional de la actora. Folio 82.
- Remisión de certificación de tiempo válido para bono pensional de la actora. Folio 84.
- Consulta sobre contrato de concurrencia. Folio 98. Constancia de interposición de acción de tutela por parte de Porvenir. Folio 99.
- Informe a la actora de interposición de acción de tutela. Folio 101.
- Solicitud a la demandante para aportar documentos para el reconocimiento de la garantía de pensión mínima. Folio 100.

Para demostrarlo, expresa que es errada la conclusión del Tribunal de que no hubo un actuar diligente, pues con

las pruebas allegadas al proceso se puede acreditar que adelantó todas las gestiones para obtener el bono pensional, incluyendo la interposición de una tutela, y que la demora obedece a los conflictos suscitados entre las entidades responsables de su emisión.

Dice que los documentos obrantes a folios 76, 77, 78, 79, 83, 97 y 103 del expediente no son simples cruces de reclamaciones, sino que representan su agilidad en procura de conseguir ese instrumento de deuda pública en favor de la actora, por más de cinco años, tiempo en el que acudió de forma recurrente a quien era su empleador para que le suministrara los datos necesarios para tal fin.

Aduce que con las pruebas visibles a folios 73 a 75, 80 a 82, 84 y 98 a 101 –que no fueron valorados–, se logra demostrar que nunca fue negligente, y contrario a ello, lo que acreditan es una premura en sus obligaciones para con la actora.

Manifiesta que no fueron valoradas correctamente las contestaciones de la demanda del ministerio y de la ESE, pues en ellas se extrae una discrepancia en torno a la entidad obligada al reconocimiento del mentado bono, ya que mientras la primera aseguró que no es emisora ni tiene participación en esos aportes de la actora, sino, que lo es la ESE San Rafael de Andes, esta afirmó que no está obligada a concurrir en el pago del pasivo causado al 31 de diciembre de 1993, toda vez que por virtud de la ley, dicha responsabilidad recae en la citada cartera.

Afirma que los desaciertos cometidos por el juzgador plural le impidieron concluir que ella, como administradora del fondo de pensiones, no podía estar obligada a un reconocimiento provisional de la prestación por vejez, por no darse los supuestos exigidos en el artículo 21 del Decreto 656 de 1994, esto es: (i) la no presentación oportuna de las solicitudes de pago del bono y de garantía de pensión mínima por razones imputables a la AFP; y, (ii) la falta de cumplimiento eficaz y adecuado de sus obligaciones.

Finalmente, asegura que tampoco podría ser condenada al pago de intereses moratorios, puesto que su conducta fue diligente. Además, el derecho a la pensión no se pudo haber causado antes de haberse iniciado el proceso, y solo vino a ser reconocido por la decisión judicial de primer grado, razón por la cual no puede considerarse que incurrió en mora en el otorgamiento de dicha prestación.

## **IX. CONSIDERACIONES**

No se discute en casación que la demandante cumplió los requisitos de edad y semanas cotizadas exigidos por el artículo 65 de la Ley 100 de 1993 para ser beneficiaria de la garantía de pensión mínima, además, que su afiliación a la administradora demandada se produjo el 21 de junio de 1994, y que esta última inició reclamaciones para obtener la emisión del bono pensional en el año 2012.

Básicamente, el argumento dado por el Tribunal para confirmar la condena impuesta a la recurrente, consistió en que acuerdo con lo estipulado en los artículos 20 y 21 del

Decreto 656 de 1994, era obligación de la administradora adelantar los procedimientos para la emisión del bono pensional dentro de los seis meses siguientes a la vinculación del afiliado, y al no hacerlo, quedó obligada a reconocer la pensión provisional con cargo a sus propios recursos, sin que fuera excusa que la empleadora no hubiera emitido dicho bono.

Dicho esto, el problema jurídico que corresponde dilucidar se circunscribe a determinar si se equivocó el fallador de la alzada al concluir que en aplicación del artículo 21 del Decreto 656 de 1994, la AFP debe responder por el pago del retroactivo pensional y los intereses moratorios con su propio patrimonio hasta que se consolide el reconocimiento de la referida garantía por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En orden a resolver, memora la Sala la sentencia CSJ SL2512-2021, en la que esta Corporación explicó la naturaleza y el objetivo del beneficio fijado en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, así como lo concerniente a su concesión y pago y fuente de financiación. También en dicha providencia, la Corte advirtió cómo procede el otorgamiento provisional de esa prerrogativa a cargo de las entidades administradoras del RAIS bajo el principio solidario materializado en el mencionad importe. Dijo la Sala en esa oportunidad:

**ii. Procedencia del principio solidario de la garantía de la pensión mínima de vejez en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad**

Naturaleza y objetivo de la garantía de pensión mínima



Desde la expedición de la Ley 100 de 1993 se contempló la garantía estatal de pensión mínima, para aquellos afiliados al RAIS, que llegados a las edades máximas, esto es, 57 años mujeres y 62 años hombres, que hubieren cotizado un número mínimo de semanas de 1150, sin capital suficiente para financiar una pensión de vejez, tendrían derecho a que con cargo a la Nación, se les completaran los recursos a efectos de acceder a una pensión de vejez de salario mínimo, como una clara y palpable expresión del postulado de solidaridad. No se olvide que la reforma introducida en la Ley 797 de 2003, estatuyó que un porcentaje del aporte de los afiliados al RAIS, se iría a la constitución de recursos, en aras de completar el capital faltante de los beneficiarios del principio solidario.

Lo anotado quiere significar, que tal garantía constituye un subsidio, esto es, un beneficio, ya sea en dinero o en especie, para que, a través de este, se satisfaga una necesidad puntual, de acuerdo a las políticas de protección a específicos grupos poblacionales (riesgo de vulnerabilidad) que por sus condiciones lo justifican, es así como las reglas para acceder al mismo, propenden por el cumplimiento de requisitos que den certeza de su correcta asignación.

Cabe resaltar que en Colombia todas las pensiones del RPM poseen un subsidio implícito como consecuencia de que la prestación se sustenta en tiempo de servicios o cotizaciones y edad, sin tener en cuenta la equivalencia del aporte, como anteriormente se mencionó, dado que los aportes entran en un fondo común de naturaleza pública que financia las prestaciones a los pensionados en un momento actual, esto significa que las cotizaciones que recibe la Administradora cubren el pago de las mesadas pensionales.

Muy a diferencia, en el RAIS, en principio no existe un subsidio a la pensión, dado que, como se evidenció, la pensión y el valor de su mesada dependen del saldo acumulado en la CAI, sin que la Nación entre a cubrir monto alguno. Sin embargo, y dada la finalidad de proteger a aquellos que a pesar de haber realizado un esfuerzo significativo en densidad de cotizaciones no logran el capital suficiente para su pensión, y vean nugatoria la protección su vejez, se implementó la prerrogativa a través de la garantía del artículo 65 de la Ley 100 de 1993.

Identificado como quedó, el acceso a la pensión de vejez en el RAIS, por medio de la garantía de pensión mínima, materializa la asignación de un **subsidio** y, por ende, debe existir certeza del cumplimiento de los requisitos para efectos del reconocimiento y pago de la prestación con cargo a los recursos de este.

#### Reconocimiento y pago de la garantía

En palabras del artículo 65 del estatuto de la seguridad social, para el reconocimiento de la garantía se debe acreditar el

cumplimiento de: *i)* la edad, *ii)* las semanas mínimas de aportes, y *iii)* la insuficiencia del capital para financiar con la CAI la pensión de vejez. No sobra señalar que de conformidad con el artículo 9º del Decreto 832 de 1996, la determinación de este saldo, deberá ser efectuado por la administradora con sujeción a los cálculos que mediante resolución establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo que, con sustento en el decreto antes referido, claramente incluye la cuantía del bono pensional.

En este punto, se llama la atención en la necesidad de que la información de la historia laboral que da sustento al bono pensional, permite determinar su cuantía, y los obligados frente al mismo, así como las cuotas partes que les correspondería a cada uno de ellos, debe ser consistente, esto es, que se pueda hallar su valor, ya que en caso de inconsistencias no existirá certeza del verdadero saldo pensional y, por ende, en principio, la imposibilidad de determinar la suficiencia de capital.

En ese horizonte, una vez comprobada la existencia de los supuestos señalados, corresponde a la AFP elevar la solicitud de reconocimiento ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual tiene la responsabilidad de comprobar la suficiencia o no del capital a efectos de que, como entidad gubernamental habilitada (Artículo 4º del Decreto 833 de 1996 y Artículo 11 Decreto 4712 de 2008), determine si otorga y paga o no el subsidio estatal. Así las cosas, corresponde a la OBP, establecer si entre el monto acumulado en la CAI y el saldo mínimo de pensión, incluyendo el valor del bono pensional, existe diferencia, para que proceda la garantía de pensión mínima **(Cálculo para la Garantía)**.

Ciertamente, en aquellos casos en que exista el derecho a bono pensional, pueden darse situaciones en donde, *verbi gracia*, la fecha de redención de aquel sea posterior a las edades en que se acceda a la garantía, como en el caso de las mujeres, cuya fecha de acceso a la garantía es a los 57 años y la redención se da hasta los 60, pero el Decreto 142 de 2006, artículo 3º, introdujo la garantía temporal de pensión mínima, con el fin de que se reconozca el subsidio hasta la fecha de redención del bono, el cual se pagará descontando el valor cancelado, precisamente por la dicha garantía temporal.

Verificada la procedencia o no del subsidio por OBP, la administradora deberá, en caso de que no se cumpla con los requisitos de procedencia de la misma, devolver los saldos de la CAI, conforme al artículo 66 de la Ley 100 de 1993, sin perjuicio de que el afiliado opte por seguir cotizando; en caso contrario, esto es, que la OBP emita resolución de reconocimiento de la garantía, la administradora queda obligada a efectuar el reconocimiento **de la pensión vitalicia**

**de vejez en cuantía de salario mínimo y en la modalidad de retiro programado.**

[...]

**Fuente de financiación**

En cuanto a los recursos que financian la garantía como tal, dada la modificación de la Ley 797 de 2003, antes aludida, en primera medida se cubren con los recursos provenientes del aporte pensional de los afiliados al RAIS, que, dada la inexecutable - por vicios de forma- (sentencia CC C-794-2004) del artículo que creaba el Fondo de Pensión de Garantía de Pensión Mínima, quedaron bajo la administración de las AFP y, una vez se agoten estos recursos, es decir, los aportados por los afiliados al RAIS, junto con los rendimientos, las pensiones reconocidas bajo la garantía de pensión mínima se pagarán con cargo directo a la Nación, a través del presupuesto general.

Si bien estos recursos son aportados por los afiliados, el porcentaje correspondiente a dicha garantía, no es para la cobertura de su pensión, inclusive no entran en su CAI, y frente a ellos las administradoras solo fungen como administradoras de los mismos - dada la inexistencia legal del Fondo de Garantía de Pensión Mínima-, por ende, solo la Nación puede determinar a quién se asignan tales recursos con la finalidad de completar el capital necesario para el reconocimiento de la pensión de vejez en armonía con el principio solidario.

Llegados a este punto del sendero, se impone dejar en claro una cosa: aun cuando financieramente se traslade la conformación de recursos para el pago del subsidio a los afiliados del RAIS, lo cierto es que tanto constitucional como legalmente la titularidad de la obligación de garantía de pensión está en cabeza del Estado colombiano y este aspecto no ha tenido modificación alguna.

**iii. Reconocimiento provisional de la pensión bajo el principio solidario de la GPM por la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones- deberes de la AFP**

Siendo claro, que la asignación del subsidio bajo la garantía de pensión mínima es estatal y, por ende, su reconocimiento está exclusivamente en cabeza del Estado – Oficina de Bonos pensionales del Ministerio de Hacienda y crédito público- es menester poner de presente que por vía de excepción **sí existe normativamente la posibilidad** de establecer en cabeza **de una administradora del RAIS** la obligación de manera temporal, **de asumir el pago de la pensión y, con cargo a sus propios recursos**, esto porque el artículo 21 del Decreto 656 de 1994 dispuso:

*Artículo 21. Las administradoras que incumplan el plazo establecido para pronunciarse respecto de una solicitud de*

*pensión deberán pagar, con cargo a la respectiva cuenta individual de ahorro, una pensión provisional en favor del afiliado, calculada tomando en consideración los mismos criterios establecidos para la determinación de la mesada pensional a través de retiros programados. Esta pensión comenzará a reconocerse mensualmente a partir del día quince (15) hábil contado desde el vencimiento del plazo señalado para pronunciarse y deberá pagarse hasta el momento en el cual se efectúe el correspondiente pronunciamiento.*

***Del mismo modo, cuando no existan recursos suficientes para atender el pago de una pensión por falta de presentación oportuna de las solicitudes de pago de bonos pensionales, de las solicitudes de pago de las garantías mínimas estatales o de las solicitudes de pago de las diferencias a cargo de las compañías aseguradoras, por razones imputables a las administradoras, éstas deberán reconocer a los respectivos pensionados pensiones provisionales, con cargo a sus propios recursos.***

*En general, corresponderá a las administradoras asumir pensiones provisionales con cargo a sus propios recursos en todos aquellos casos en los cuales el afiliado no disponga de la totalidad de las sumas a que tendría derecho para atender su pensión por falta de cumplimiento oportuno y adecuado de sus obligaciones por parte de la administradora.*

*Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de las demás sanciones personales e institucionales que puedan imponerse por el incumplimiento de las correspondientes obligaciones señaladas en el presente capítulo. (Negrilla fuera de Texto)*

El Decreto citado, además de indicar la naturaleza jurídica de estas entidades, estableció, entre otros, su régimen de responsabilidad, partiendo de que, si bien son entidades de naturaleza privada, las mismas están, en todo caso prestando, el servicio público de la seguridad social que comporta la garantía de derechos mínimos, en el caso de los trabajadores afiliados al sistema pensional.

Así, el estándar de diligencia y cuidado que deben observar las mismas es mayúsculo, pues si su actuar es negligente deberán asumir las consecuencias conforme lo estableció la legislación y el regulador. Esto es así como, en el tema objeto de análisis, claramente se determinó que si por razones imputables a ellas el afiliado no cuenta con los recursos para acceder a la pensión bajo la garantía de pensión mínima- claro está siempre y cuando consolide los requisitos para su acceso- corresponderá el pago de la pensión de manera provisional y con cargo a sus propios recursos a la entidad de seguridad social.

En suma, si injustificadamente retarda el trámite de la solicitud de garantía ante el ente estatal, surgirá la obligación de asumir el pago de la pensión de vejez de su afiliado y, palmariamente,

sin afectar la cuenta de ahorro individual del mismo. Por lo que el funcionario judicial podrá echar mano de esta norma, cuando evidencie que existe un actuar evidentemente displicente que impidió la materialización del derecho.

Explicado lo anterior, advierte la Sala que el Tribunal en ningún momento desconoció que la garantía de pensión mínima estaba en cabeza de la OBP del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solo que encontró que la AFP no cumplió con los deberes especiales impuestos por el artículo 20 del Decreto 656 de 1994, comoquiera que las acciones o reclamaciones para obtener el bono fueron iniciadas en el año de 2012, a pesar de que la afiliación se produjo el 21 de junio de 1994, *«lo que quiere decir que tardó aproximadamente dieciocho (18) años en adelantar ese trámite»*, siendo que tal disposición, como se explicó anteriormente, determina que la administradora debe adelantar los procedimientos para la emisión del mencionado instrumento de deuda pública dentro del periodo de seis meses siguientes a la vinculación del afiliado, y adicionalmente le impone el seguimiento periódico y efectivo de dicho trámite, obligación que de acuerdo a lo dicho, no fue cumplida por la recurrente.

Y es que la responsabilidad que establece en cabeza de las administradoras de fondos de pensiones el artículo 20 del Decreto Ley 656 de 1994 para el trámite que se viene comentando, se entrelaza armónicamente con lo dispuesto por los preceptos 17 y 18 *ibidem*, que rezan:

ARTÍCULO 17. Las sociedades administradoras deberán obtener y mantener actualizada toda la información previsional de los afiliados, de tal forma que estén en capacidad de determinar con precisión el momento en el cual cada uno de ellos cumple los requisitos para acceder a una pensión por vejez.

ARTÍCULO 18. Las administradoras deberán avisar a sus afiliados, con una antelación no inferior a tres (3) meses, el momento en el cual se cumplirán los requisitos para acceder a la garantía estatal de pensión mínima, mencionando las modalidades de pensión establecidas por la ley, junto con una descripción suficiente de cada una de ellas. (Subrayas de la Sala)

Se advierte lo anterior porque lo dispuesto por estas normas no se debe revisar de forma aislada, sino que, en conjunto, tienen un trasfondo que consiste en que la AFP debe poseer la información actualizada de los afiliados, a tal nivel de detalle que en cada momento que sea determinado por la ley o los reglamentos pueda desplegar las actividades necesarias que, al final, conduzcan a que el derechohabiente obtenga la prestación económica correspondiente sin ningún retraso o tropiezo, o que habiéndolos, sean identificables, para que con la antelación debida puedan tomarse las medidas que correspondan en procura de cumplir la finalidad que se ha mencionado, esto es, el reconocimiento y pago del beneficio correspondiente (CSJ SL1020-2022).

Ello, en atención a que, el procedimiento de solicitud de emisión del bono pensional en la oportunidad prevista por el artículo 20 del Decreto Ley 656 de 1994 (la inmediatez de 6 meses), necesariamente conlleva a la revisión de la historia laboral, lo que permite detectar cualquier inconsistencia que exista hasta ese momento y proceder a su corrección, siguiendo los mecanismos dispuestos para ello dentro de un proceso llevadero y evitando afanes cercanos al momento próximo a la pensión.

Dicho esto, no es dable entonces que la accionada pretenda achacarle la responsabilidad del retardo del pago

del bono pensional a la empleadora y a la cartera ministerial, cuando fue ella quien, desde el inicio de la afiliación, incumplió con los términos para iniciar las acciones necesarias para su cobro.

Por todo lo anterior, no encuentra la Corte yerro alguno en lo decidido por el Tribunal, comoquiera que la condena impuesta se encuentra acorde con la normativa reseñada y la jurisprudencia de la corporación.

Por último, en cuanto a los intereses moratorios, importa recordar que estos proceden siempre que haya retardo en el pago de las mesadas pensionales, independientemente de la buena o mala fe en el comportamiento del deudor, en tanto corresponden a un mecanismo resarcitorio de los efectos adversos que representa para el acreedor la mora del deudor en el cumplimiento de sus obligaciones (CSJ SL3130-2020).

En ese sentido, al haberse encontrado que efectivamente la AFP no actuó de forma oportuna al iniciar las acciones para solicitar el bono pensional, no avista la Sala que su actuar sea uno de aquellos que amerite ser considerado excepcional, lo que conduce, sin duda, a avalar la condena por los intereses de mora. Por todo lo anterior, los cargos no están llamados a prosperar y, no se condena en costas debido a la falta de réplica.

## **X. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre

de la República de Colombia y por autoridad de la ley, **NO CASA** la sentencia proferida el veintidós (22) de septiembre de dos mil veintidós (2022) por la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, dentro del proceso ordinario laboral promovido por **OLIVA DE LA PAZ RAMÍREZ RUIZ** contra la **ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A., LA NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, la **ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DEL MUNICIPIO DE ANDES**, el **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA** y el **MUNICIPIO DE ANDES**.

Sin costas en casación.

Notifíquese, publíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al tribunal de origen.

*Fallos.*  
**ANA MARÍA MUÑOZ SEGURA**

*OMAR*  
**OMAR DE JESÚS RESTREPO OCHOA**

*Giovanni*  
**GIOVANNI FRANCISCO RODRÍGUEZ JIMÉNEZ**