

DIRECCIÓN TÉCNICA ANTE ADMINISTRACIÓN CENTRAL

**ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN Tema o Asunto (AEF / TA) –
Evaluación de la legalidad de los trámites administrativos para el
reconocimiento y pago de pensiones – Vigencia 2019, 2020, 2021 y 2022.**

1700.19.01.23

INFORME FINAL

**SANTIAGO DE CALI - D.E.
Junio 28 de 2023**

PEDRO ANTONIO ORDÓÑEZ
Contralor General de Santiago de Cali

JEFFERSON ANDRÉS NUÑEZ ALBÁN
Subcontralor

LUIS CARLOS PIMIENTA ROBLEDO
Director Técnico ante Administración Central
Supervisor

EQUIPO DE AUDITORÍA

JAMES ARROYO BOTERO
Auditor Fiscal 01 - Líder de Trabajo

MARLEN GARCÍA DE LA CADENA
Profesional Universitario

SANDRA EMMA CAÑÓN GUTIÉRREZ
Profesional Universitario

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. ANTECEDENTES	4
2. ANÁLISIS	9
3. CARTA DE CONCLUSIONES	10
3.1 Calidad y Eficiencia del Control Fiscal Interno	10
3.1.1 Análisis	10
3.2 Concepto calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno - CFI	10
4. DENUNCIA CIUDADANA	34
5. RELACIÓN DE HALLAZGOS	59

1. ANTECEDENTES

La Contraloría General de Santiago de Cali recibió denuncia ciudadana remitida por el señor Contralor General de la República en los siguientes términos:

“REFERENCIA: solicitud de investigación fiscal a la **ALCALDÍA DISTRITAL DE SANTIAGO DE CALI**, por presunta afectación a vigencias presentes y futuras con la concepción y el pago de unas jubilaciones especiales concedidas a los trabajadores oficiales sin tener derecho. Violando el **ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005, QUE ES UNA ADICIÓN AL ART. 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. LEY DE SEGURIDAD SOCIAL.**

Por tratarse de violación a la Constitución Política Colombiana y que afectan vigencias presentes y futuras del municipio de Cali por más de 5 Billones de pesos en los próximos treinta años, la sentencia del Tribunal Superior de Cali que le concedió jubilación especial a **Edwin de Jesús Murillo** que fue utilizada como modelo o antecedente para conceder las jubilaciones especiales. Al resto de trabajadores oficiales **No prescribe** y esta **sentencia no está en firme**, le falta revisión de la Corte Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia. Si, esta sentencia es revocada por las altas cortes, todas las jubilaciones especiales concedidas al amparo de esta sentencia, perderían los efectos jurídicos que las soportaron, si es que hay efectos jurídicos, porque esas jubilaciones especiales tienen más efectos políticos que jurídicos por tanto, es facultad, deber y competencia del Contralor General de la República, correr traslado de esta denuncia a la Procuraduría y a la Fiscalía General de la Nación pedir la revisión de la misma, a la Corte Constitucional porque este gasto es competencia del sistema general de pensiones, [..]

Como también revisar EL PAGO DE LA SEGUNDA PRIMA EXTRALEGAL DE DICIEMBRE que es inconstitucional. El señor, Edwin Murillo, nació el 24 de diciembre de 1961, ingreso a trabajar al Municipio de Cali en 1981, en el mes de septiembre del año 2001, tenía 40 años de edad con motivo de la reforma administrativa del municipio de Santiago de Cali, se acogió al plan de retiro voluntario y fue indemnizado con una millonaria suma de dinero, se habla de más de 90 millones de pesos. El 24 de noviembre de 2015 el señor Edwin de Jesús Murillo que había sido trabajador oficial del municipio de Cali; a través de apoderado judicial; presentó la convención colectiva 2001 - 2003 estando vigente la convención colectiva de trabajo 2008 - 2011, ante el juzgado 9° Laboral de Cali, demandó al municipio de Santiago de Cali, SOLICITANDO RECONOCIMIENTO DE JUBILACIÓN ESPECIAL, que le fue negada en primera instancia mediante AUTO 7716., fallo que fue apelado y por competencia de segunda instancia este proceso paso a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, que mediante sentencia 311 de 31 de octubre de 2016; revoco la sentencia del juzgado 9°. **Laboral le CONCEDIÓ LA JUBILACIÓN ESPECIAL a Edwin Murillo** a partir del 24 de diciembre de 2011, que cumplió 50 años de edad, **violando el acto legislativo 01 de 2005** que es una adición art. 48 de la Constitución Política de Colombia ley de seguridad social, que había entrado en vigencia el 31 de julio de 2010 fue concedida. Dando supremacía a convenios internacionales de derechos humanos de la OIT; sobre la Constitución Nacional que ocasiono la salvedad de voto a 32 folios del magistrado de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, Carlos Alberto Oliver Gale, manifestando que esa sentencia la aprobaban a la luz de una expectativa legítima y alegando bloque de constitucionalidad, contrariando el precepto de la sentencia SU - 555/14 que dice: que los convenios internacionales de la **OIT**, no son instrumentos que obliguen a los estados y no hacen bloque de constitucionalidad.

PARAGRAFO 3°. LAS REGLAS DE CARÁCTER PENSIONAL EN TODO CASO PERDERAN VIGENCIA EL 31 DE JULIO DE 2010 ESTA JUBILACION ESPECIAL SEÑOR CONTRALOR DE LA REPUBLICA FUE CONCEDIDA COLOCANDO COMO

ANTECEDENTE LA JUBILACION ESPECIAL CONCEDIDA Al señor FLOWER ENRIQUE ROJAS TORRES ex presidente del sindicato de trabajadores oficiales del municipio de Santiago de Cali, hoy concejal de la Alcaldía distrital del municipio de Santiago de Cali, SE **JUBILO** con 42 años de edad y 20 años de servicio con DOS ACTAS de siete 7 anexos que les firmo el 25 de octubre y 30 de noviembre de 2005, el ex alcalde de Cali Apolinar Salcedo Caicedo y la junta directiva del sindicato de trabajadores oficiales las introdujeron a la convención colectiva sin autorización de la asamblea con la ANUENCIA del Ministerio nacional de trabajo dirección territorial Valle del Cauca Acta del 25 de octubre de 2005: art. 115 de la convención colectiva de trabajo. Todos los integrantes de la junta directiva del sindicato incluidos los dos miembros de la comisión de reclamos quedaran clasificados en el escalafón de cargos y salarios en máxima categoría clase 5 en el cargo de supervisores de planta asfáltica Acta del 30 de noviembre de 2005: Art. 122 de la convención colectiva de trabajo, todos los trabajadores oficiales que desarrollen labores de planta asfáltica, por ser un área de alto riesgo por manejo de altas temperaturas serán beneficiarios de jubilación especial, 20 años de servicio a cualquier edad y 15 años de servicio y 50 años de edad.

La jubilación especial de Flower Rojas amerita una profunda investigación porque su aprobación tuvo bastantes tropiezos al punto que fue negada y en apelación se la concedieron mediante dos resoluciones la No.4122.1.21.1222 de 2009. Y la No. 4122.0.21.1097 de 2010 y está jubilación especial dio origen a la sentencia 311 del 31 de octubre de 2016 Tribunal Superior de Cali concedida a Edwin de Jesús Murillo reconociéndole la jubilación especial.

El carácter DE JUBILACIÓN ESPECIAL la otorga el art. 122 de la convención colectiva de trabajo por tratarse de un área de trabajo de alto riesgo por labores desarrolladas a altas temperaturas y la inmensa mayoría de los jubilados nunca pasaron por la planta asfáltica **Jorge Enrique Villegas Pápula, Nelson Rodríguez, Ancizar Hernández, Wilgen Poso, José Sánchez** entre muchos más **NUNCA HAN TRABAJADO EN PLANTA ASFÁLTICA** son menores de 60 sesenta años porque reciben jubilación especial? **al igual que todos absolutamente todos los trabajadores oficiales jubilados ilegítimamente, [.]no tienen derecho a jubilación especial [.]** tiene que esperar a cumplir los 62 años para pensionarse, al jubilarse incurre en **un presunto delito** de peculado por apropiación, defraudación al estado, detrimento patrimonial estafa agravada, falsedad y falsedad, material, concierto para delinquir, afectación a vigencias presentes y futuras y muchos más **delitos, este caso es igual al ocurrido con colpuertos y foncolpuertos en el año 2.000** funcionarios del Ministerio de trabajo, jueces de la república, magistrados, fiscales, pensionados fueron a prisión porque les reconocieron y pagaron pensiones especiales a trabajadores que no tenían ese derecho Luis Ernesto Hernández Cocuy fue inspector de cuadrilla, Heriberto Ayala fue motorista de volqueta transportando asfalto, Antonio Serrano, Feliz Gerardo Cabezas trabajaron en planta asfáltica **MAYORES DE 65 SESENTA Y CINCO AÑOS** y les negaron la jubilación especial y los mandaron a que los pensionara Colpensiones. ¿Por qué no reciben jubilación especial?

Señor Contralor Dr. Carlos Hernán Rodríguez, la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali requiere que la plata de los caleños se cuente bien y con transparencia la Contraloría General de la República por competencia debe correr traslado a la unidad anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación para que investigue al municipio de Cali porque le hace traslados presupuestales para viáticos a la tesorería del sindicato al código pro educación sindical de descuentos a los trabajadores, los recursos que son de destinación específica para becas de estudio para hijos de trabajadores oficiales beneficiarios de la convención colectiva, que por carencia de solicitudes no cumplen con el objetivo deben regresar a la tesorería del municipio. La alcaldía de Cali le entrega al sindicato de trabajadores oficiales para asistir a eventos nacionales e internacionales pasajes aéreos y recursos para viáticos contemplados en los artículos 108, 109, 110 y 111 de la convención colectiva. Como estos viáticos no les alcanza, piden los excedentes de los recursos que son de destinación

específica, para viáticos investigue la vena rota el tubo de desagüe de los recursos del municipio, la triangulación que hay en este fondo de bienestar y solidaridad del sindicato que es: la partida que da el municipio para capacitación de estudio y becas, dineros de destinación específica, la canalizan por el código pro educación sindical de descuentos a los trabajadores oficiales, a favor de la tesorería del sindicato, fondo de bienestar y solidaridad, termina en préstamos, el tesorero gira cheques y cheques para convertirlos a efectivo investigar el objeto del reglamento del fondo de bienestar y solidaridad del sindicato de trabajadores oficiales, que recibe los recursos que vienen del municipio, para cobertura de calamidades única y exclusivamente de los trabajadores oficiales beneficiarios de la convención colectiva. Este reglamento anteriormente establecía un auxilio no reembolsable por valor de doscientos mil pesos (\$200.000) para el trabajador oficial que tenga una calamidad doméstica, si modificaron el reglamento, a la asamblea nunca le informaron. Para efecto de verificación las actas deberán ser soportadas con audios y videos solicito señor contralor Carlos Hernán Rodríguez por ser de su competencia correr traslado a la unidad anticorrupción de la Fiscalía general de la nación toda esta denuncia por tratarse de recursos propios del municipio de Cali”.

Igualmente, en el ejercicio de planificación del Plan de Vigilancia Fiscal, el proceso de pagos a pensionados arrojó una calificación alta en materia de Riesgo Fiscal, lo que llevó a que se incluyera en el Plan de Vigilancia Fiscal 2.023, a fin de brindar opinión sobre los controles y riesgo del mismo.

El organismo encargado de la gestión de personal es el Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional, el cual según Decreto Extraordinario de la Alcaldía de Santiago de Cali N° 0516 de 2.016, es quien coordina los sistemas de gestión y control integrados de la Administración Central, lidera los procesos continuos de modernización organizacional, imparte lineamientos para la aplicación de la estrategia anti trámites y atención al ciudadano; es responsable de formular los parámetros para la rendición de cuentas y el Sistema de Gestión Documental del Distrito de Santiago de Cali, mediante la revisión e innovación constante de sus procesos y de todos los componentes de la organización; con el fin de contar con una Administración Distrital eficiente y cercana a la ciudadanía.

Igualmente, se encargará de la planeación, administración y control del talento humano, desde su ingreso hasta su retiro, lo cual incluye el seguimiento a su desempeño, formación, reconocimiento e incentivos, compensación salarial y prestacional, seguridad social y salud en el trabajo y todos aquellos aspectos concernientes formalmente a la relación de la Administración con sus colaboradores.

El Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional -DADI está integrado de la siguiente forma:

- Despacho del Director,
- Subdirección de Gestión Organizacional,
- Subdirección de Trámites, Servicios y Gestión Documental,
- Subdirección de Gestión Estratégica del Talento Humano.

El tema abordado principalmente se atiende por la Subdirección de Gestión Estratégica del Talento Humano, la cual tiene como funciones:

1. Elaborar e impartir lineamientos para la planeación estratégica del talento humano de la administración central de la Alcaldía de Santiago de Cali y elaborar los planes necesarios para su desarrollo, así como la articulación con la Secretaría de Educación para elaborar los planes necesarios para su desarrollo.
2. Desarrollar planes, programas y proyectos para la Gestión Estratégica del Talento Humano en la Administración Central de la Alcaldía de Santiago de Cali.
3. Mantener actualizado el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales de la Administración Central Municipal.
4. Implementar los mecanismos establecidos en el ordenamiento jurídico para la selección, la vinculación y el retiro del Talento Humano de la Administración Central del Municipio.
5. Adelantar las gestiones necesarias para las diferentes situaciones administrativas que según la norma se les otorga a los servidores públicos de la Administración Central del Municipio.
6. Liderar el proceso de gestión de la compensación referente a salarios y prestaciones sociales, como cualquier otro pago o acreencia surgida de la relación laboral con los servidores públicos y las mesadas pensionales de los jubilados de la Administración Central del Municipio.
7. Ordenar el gasto en relación con los elementos salariales, prestaciones sociales y demás pagos laborales a servidores públicos, pensionados, retirados y otras partes involucradas, de la Administración Central Municipal, de conformidad con las delegaciones y/o asignación de funciones que expida el Alcalde.
8. Conocer en primera instancia de los recursos que se interpongan en contra de los actos administrativos relacionados con las solicitudes de reconocimientos de emolumentos salariales y prestacionales.
9. Elaborar e impartir lineamientos para la evaluación y gestión del desempeño laboral de los servidores públicos de la Administración Central Municipal acorde con lo establecido por la normativa, y verificar su cumplimiento.
10. Coordinar y verificar el cumplimiento por parte de Administración Central del Municipio en lo referente al aseguramiento al Sistema General de Seguridad Social (Salud, Riesgos Laborales y Pensiones).
11. Administrar el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en la Alcaldía de Santiago de Cali y actuar como representan del empleador en los comités relacionados.
12. Elaborar e impartir lineamientos y ejecutar planes y proyectos respecto a la gestión del clima y cultura organizacional, dirigidos a los servidores públicos de la Administración Municipal.
13. Liderar la negociación de convenciones colectivas y acuerdos colectivos laborales ante las organizaciones sindicales, previa delegación del Alcalde y supervisar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

14. Administrar la información de las organizaciones sindicales de la Administración Central.
15. Formular y coordinar la ejecución del Plan Institucional de Capacitación (PIC), El Programa de Bienestar Social e Incentivos y los demás que establezca la ley, dirigidos a los servidores públicos de la Administración Municipal, en conjunto con los organismos.
16. Articular la gestión estratégica del talento humano con la Secretaría de Educación Municipal.
17. Mantener actualizada la información y expedientes requeridos para la gestión estratégica del talento humano de los servidores públicos de la Administración Central, de los jubilados y de los retirados de la misma, relativos a la gestión del talento humano.
18. Ejercer como secretario técnico de la Comisión de Personal en la Administración Municipal.
19. Realizar la liquidación de las cuotas partes por pagar de los pensionados y/o jubilados por parte de entidades públicas.
20. Realizar el seguimiento a la información del pasivo pensional, sus fuentes de financiación, razonabilidad de las mismas e implementación de controles en la Administración Central del Municipio.
21. Expedir constancias de experiencia, salarios, tiempo de servicio y las demás establecidas en la ley cuya naturaleza se deriven del vínculo laboral.
22. Liderar la ejecución del Plan Adicional de Salud derivado del derecho convencional y dirigido a los trabajadores oficiales de la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali.
23. Desarrollar las demás funciones y negocios que le sean asignados acordes con su competencia.



2. ANÁLISIS

2.1. OBJETIVO GENERAL

Se fijó como objetivo general para el ejercicio de esta acción de control fiscal, “Emitir un concepto sobre los aspectos evaluables determinados para verificar la legalidad de los trámites administrativos para el reconocimiento y pago de pensiones del Departamento Administrativo de Innovación Institucional de acuerdo a los criterios de evaluación determinados, en las vigencias 2.019, 2.020, 2.021 y 2.022”.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Los objetivos específicos para el ejercicio de esta acción de control fiscal son los siguientes:

OBJETIVO ESPECÍFICO N° 1

Evaluar el cumplimiento del principio de legalidad en el reconocimiento y pago de jubilaciones a cargo del Distrito.

Aspecto Evaluable

Verificar el cumplimiento de la normatividad relacionada con el otorgamiento de jubilaciones y pensiones a cargo del Distrito.

OBJETIVO ESPECÍFICO N° 2

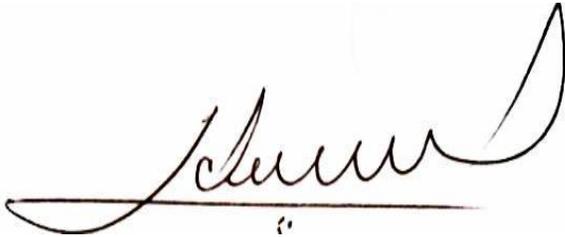
Evaluar el Sistema de Control Fiscal Interno en los Procesos Relacionados.

Aspecto Evaluable

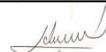
Valorar el diseño y efectividad de los controles identificando si se detectan riesgos en los procedimientos auditados.

Fiscalización a fin de tomar una mayor proporción de pensiones para determinar el cumplimiento de los Principios de la Función Pública y la protección de los recursos del Distrito Especial de Santiago de Cali.

Atentamente,



LUIS CARLOS PIMIENTO ROBLEDO
Director Técnico ante la Administración Central
Contraloría General de Santiago de Cali

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	James Arroyo Botero	Auditor Fiscal I - Líder	
Revisó	Luis Carlos Pimiento Robledo	Director Técnico ante la Administración Central	
Aprobó	Luis Carlos Pimiento Robledo	Director Técnico ante la Administración Central	

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.

CONCLUSIONES Y RESULTADOS

La Contraloría General de Santiago de Cali - CGSC ha determinado que las definiciones y observaciones que se describen a continuación son resultado de los hechos relevantes de esta acción de control fiscal.

El Distrito Especial de Santiago de Cali, cuenta con un total de jubilados y pensionados de 3.386, de los cuales para la evaluación se seleccionó con la herramienta de muestreo adoptada por la Contraloría General de Santiago de Cali, PT04PF, la cual arrojó como muestra un total de 70 pensiones, los cuales fueron seleccionadas con base en los mayores valores y tipos y/o modalidades de pensión incluidos los pensionados referidos en la denuncia ciudadana.



CONTRALORÍA
GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

Aplicativo cálculo de muestras para contratación o poblaciones
Papel de Trabajo PT 04-PF Muestreo - Versión 2.1

Dirección de Control Fiscal	Dirección Técnica ante Administración Central	
Entidad o asunto auditado	Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional	
Periodo auditado	2019-2023	
Preparado por:	Equipo Auditor	
Fecha:	may-23	
Revisado por:	Luis Carlos Pimiento Robledo	
Fecha:	may-23	
Referencia de P/T		

INGRESO DE PARAMETROS	
Tamaño de la Población (N)	3.386
Error Muestral (E)	5,0%
Proporción de Éxito (P)	95,0%
Proporción de Fracaso (Q)	5,0%
Valor para Confianza (Z) (1)	1,96

	Tamaño de Muestra
Fórmula	71
Muestra Optima	70



(1) Si:	Z
Confianza el 99%	2,58
Confianza el 98%	2,33
Confianza el 97%	2,17
Confianza el 96%	2,05
Confianza el 95%	1,96
Confianza el 94%	1,88
Confianza el 93%	1,81
Confianza el 92%	1,75
Confianza el 91%	1,70
Confianza el 90%	1,64

A continuación, se describen términos relacionados con el tema pensional en el Distrito Especial de Santiago de Cali.

3.1. Patrimonio Autónomo

En materia pensional el Gobierno Nacional expidió una serie de normas para garantizar la cobertura de los pasivos pensionales con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, en cuanto a las entidades territoriales establece que deberán cubrir en la forma prevista en la Ley 549¹ de 1.999, *“el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional. Dicha obligación deberá cumplirse a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En todo caso, los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en un término no mayor de treinta (30) años. Para este efecto, se tomarán en cuenta tanto los pasivos del sector central de las entidades territoriales como los del sector descentralizado y demás entidades del nivel territorial.*

Para determinar la cobertura de los pasivos, se tomarán en cuenta tanto los recursos existentes en el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales a que se refiere el artículo N° 3 de la Ley, como aquellos que existan en los Fondos Territoriales de Pensiones, los patrimonios autónomos y las reservas de las entidades descentralizadas constituidos conforme a la ley y reglamentaciones correspondientes.

Parágrafo: 1. Entiéndase por pasivo pensional las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones.

Parágrafo: 2. Para efectos de esta ley, las reservas constituidas por las entidades descentralizadas, deberán estar respaldadas en todo momento por activos liquidables”.

El Distrito de Cali cuenta con un Patrimonio Autónomo para atender su pasivo pensional respecto a cuotas partes pensionales y bonos pensionales en el entendido que los Patrimonios Autónomos son el conjunto de bienes entregados por una entidad, en administración a sociedades administradoras de fondos de pensiones o sociedades fiduciarias, para atender el pago de las obligaciones pensionales de dicha entidad.

Los patrimonios autónomos pensionales, serán administrados por sociedades administradoras de fondos de pensiones o sociedades fiduciarias sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria. También podrán administrarse por consorcios o uniones temporales constituidos por este tipo de entidades.

¹ Ley 549 de 1999 normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, crea el Fondo Nacional de Pensiones en las entidades territoriales.

El valor actual del Patrimonio Autónomo Pensional asciende a \$602.527.292.686 y ha tenido el siguiente comportamiento dentro de las vigencias auditadas.

Cuadro N°1 – Patrimonio Autónomo

Vigencia	Saldo (\$)	Rendimientos (\$)	Perdidas (\$)
2019	514.313.127.647,00	5.491.744.124,00	4.590.484.451,00
2020	58.406.641.584.178,00	67.395.080.431,00	15.835.180.922,00
2021	539.151.371.717,00	23.253.670.567,00	40.198.146.734,00
2022	548.960.190.508,10	10.472.656.897,00	29.053.696.464,00
		106.613.152.019,00	89.677.508.571,00

Fuente: DADI

El portafolio del Patrimonio Autónomo del Distrito de Cali presentó un bajo desempeño en su rentabilidad, por la desvalorización en la renta fija en pesos, como activo financiero que tiene alta participación en el portafolio de inversiones.

Los factores que expone el administrador de los recursos se explican en: **(i)**- Aumento de la inflación, **(ii)**- Las tasas de interés de los bancos centrales a nivel local e internacional, **(iii)**- El conflicto de Rusia-Ucrania y **(iv)**- Incertidumbre por las posibles reformas y su impacto del gobierno local en el frente fiscal.

Las inversiones del Patrimonio Autónomo del Distrito de Santiago de Cali, se realizaron dentro de los lineamientos del régimen de inversiones vigentes para pasivos pensionales públicos, en títulos de altas calidades crediticias, las cuales tienen liquidez en el mercado secundario.

Las funciones de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías y su actividad son regladas y se encuentran vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

4.2 Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales “FONPET”

El artículo N° 3 de la Ley 549 de 1.999 establece: *“Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET. Para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales en los términos de esta ley, créase el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET, como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.*

En todo caso la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponderá a la respectiva entidad territorial. Por consiguiente, el hecho de la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, de la destinación de recursos nacionales para coadyuvar a la financiación de tales pasivos o de que por disposición legal la Nación deba

realizar aportes para contribuir al pago de los pasivos pensionales de las entidades del nivel territorial, no implica que esta asuma la responsabilidad por los mismos.

En dicho Fondo cada una de las entidades territoriales poseerá una cuenta destinada al pago de sus pasivos pensionales. Los valores registrados en las cuentas pertenecerán a las entidades territoriales y serán complementarios de los recursos que destinen las entidades territoriales a la creación de Fondos de Pensiones Territoriales y Patrimonios Autónomos destinados a garantizar pasivos pensionales de conformidad con las normas vigentes”.

El siguiente cuadro muestra el comportamiento de los recursos del Distrito Especial de Cali en dicho Fondo:

Cuadro N° 2 – FONPET

Vigencia	Pasivo Pensional (\$)	Ahorro FONPET (\$)	% Cobertura
2019	3.041.068.851.689	1.182.250.097.619	38,88%
2020	3.181.203.040.475	1.276.938.600.957	40,14%
2021	3.320.451.635.072	1.168.302.637.656	35,19%
2022	3.320.451.635.072	1.070.405.618.917	32,24%

Fuente: DADI

De acuerdo con las cifras se observa como el Distrito de Santiago de Cali, incrementa su pasivo pensional y reduce el ahorro, lo que baja el indicador de cobertura en 7,9%.

4.3 Pasivos EMSIRVA en Liquidación

Con el Acuerdo Distrital de Santiago de Cali N° 0561 de 2.022, “Por el cual se autoriza al Distrito de Santiago de Cali asumir el Pasivo Pensional de EMSIRVA E.S.P., en Liquidación, mediante el mecanismo de normalización pensional Denominado “Asunción por un Tercero” y se dictan otras disposiciones”.

En el artículo N° 1 se establece: “Autorízase al Alcalde de Santiago de Cali para que, a nombre del Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali, asuma el Pasivo Pensional de EMSIRVA E.S.P en Liquidación, mediante el mecanismo de Normalización Pensional denominado “Asunción por un Tercero”.

El Distrito de Santiago de Cali asumirá la obligación de que trata el presente artículo a partir del recibo efectivo de los recursos provenientes del Patrimonio Autónomo que administra actualmente los recursos destinados a garantizar el pago del pasivo pensional de la Empresa de Servicios Públicos de Aseo de Cali “EMSIRVA E.S.P., en liquidación”.

Entre el Distrito de Santiago de Cali y EMSIRVA E.S.P., en liquidación, se adelanta el proceso de asunción de este pasivo pensional, con los siguientes compromisos: EMSIRVA E.S.P., en liquidación, entregará estado de deuda de las entidades de

seguridad social antes de la firma del convenio, el Distrito realizará requerimiento de los Bonos que estén a cargo de EMSIRVA E.S.P., en liquidación y EMSIRVA realizará entrega de relación con número de cédula de las historias clínicas ocupacionales. (Acta N° 4137.040.1.0.32 del 28 de marzo de 2.023).

4.4 Cuotas Partes Pensionales

La cuota parte pensional es el mecanismo de soporte financiero de la pensión, representa un esquema de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales entre entidades públicas reconocedoras de pensión, Cajas o Fondos de Previsión Social, a su vez, permite el recobro a prorrata del tiempo laborado o del cotizado a ellas.

Nace esta figura de las cuotas partes pensionales en la reforma introducida por la Ley N° 6² de 1.945, en cuanto que para reunir el tiempo necesario para la pensión de jubilación permitió que se pudieran acumular todos los tiempos servidos a distintas entidades públicas. El artículo N° 29 así lo dispuso: *"ARTÍCULO 29. Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, se acumularán para el cómputo del tiempo en relación con la jubilación, y el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengados en cada una de aquéllas. Los trabajadores cuyos salarios o remuneraciones se paguen con cargo a fondos especiales que se formen con aporte de varias entidades de derecho público, gozarán de las prestaciones más favorables que éstas reconozcan a sus propios trabajadores, con cargo al mismo fondo especial"*. La anterior norma fue modificada por el artículo N° 1 de la Ley N° 24³ de 1.947 por la cual adiciona el Artículo 29 de la Ley N° 6 de 1.945, ratificando tanto la posibilidad de la acumulación de tiempos de servicio a distintas entidades públicas como la facultad de distribución del pago entre las mismas.

La exigibilidad de las cuotas partes pensionales se da a partir del pago de la correspondiente mesada pensional, como está dispuesto desde la vigencia del Decreto N° 2921 de 1.948 del Ministerio de Trabajo *-por el cual se reglamenta el Artículo N° 21 de la Ley 72 de 1.947-* *ARTÍCULO 21. Los empleados nacionales, departamentales o municipales que al tiempo de cumplir su servicio estén afiliados a una Caja de Previsión Social tendrán derecho a exigirle el pago de la totalidad de la pensión de jubilación. La Caja pagadora repetirá de las entidades obligadas el reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, habida consideración del tiempo de servicio del empleado en cada una de las entidades oficiales"*. La disposición normativa estableció claramente la necesidad de acreditar el pago de las mesadas pensionales frente a las cuales se esté efectuando el recobro de las

² Ley 6^a de 1.945 Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo. / Modificada por la Ley 57/1.964. Modificada por Decreto 3216 de 1.953. Modificada por Ley 24 de 1.947. Reglamentada parcialmente por el Decreto 2340 de 1.946. Modificada por Decreto 1787 de 1946

³ Ley 24 de 1.947 Por la cual se adiciona el Artículo 29 de la Ley 6 de 1.945.

cuotas partes pensionales, por lo cual es este requisito “*sine qua non*” para que proceda la presentación de la correspondiente cuenta de cobro ante la entidad que debe concurrir en el pago de la obligación. El artículo N° 9 del Decreto en mención dice: *"ARTÍCULO 9^o. La Caja a la cual corresponda el pago de una pensión formada por cuotas de diversas entidades, repetirá contra las demás entidades obligadas, formulando las respectivas cuentas de cobro, acompañadas dichas cuentas de la comprobación de haber efectuado los pagos, las que deberán ser canceladas a su presentación"*.

La obligación de concurrencia no se extingue por la prescripción en la medida que su vínculo es directo con el derecho mismo a la pensión que también es imprescriptible. Pero el derecho al recobro de cada una de las cuotas partes pensionales, que es un derecho crediticio a favor de la entidad que ha reconocido y pagado la pensión, si es susceptible de prescribir de manera individual en los términos del artículo N° 4 de la Ley N°1066 de 2006 *"Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones"* que establece: *"Artículo N° 4. Cobro de intereses por concepto de obligaciones pensionales y prescripción de la acción de cobro. Las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales causarán un interés del DTF entre la fecha de pago de la mesada pensional y la fecha de reembolso por parte de la entidad concurrente. El derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva. La liquidación se efectuará con la DTF aplicable para cada mes de mora. (...)".* NOTA: Expresiones subrayadas declaradas EXEQUIBLES por la Corte Constitucional Sentencia C-895 de 2009.

El Decreto Presidencial 256⁵ de 2022 – Modifica y adicional el Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con la financiación de obligaciones pensionales con recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales -FONPET-, y se dictan otras disposiciones en concordancia con el Artículo 199 de la Ley 1.955 de 2019.

En los “Considerandos” se refiere al Artículo 1° de la Ley 549 de 1999, la estabilidad económica del Estado, el deber de las entidades territoriales de cubrir el valor de los pasivos pensionales a su cargo. Al Artículo 3° Ley 549 de 1999, la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, FONPET. El Artículo 9° Ley 549 de 1999, elaboración del cálculo actuarial (levantamiento de historias laborales, cálculo del pasivo pensional), el Proyecto: “Seguimiento y Actualización de los Cálculos Actuariales del Pasivo Pensional de las Entidades Territoriales” – PASIVOCOL – metodología única para cuantificar el pasivo pensional de las entidades territoriales y sus descentralizadas.

⁴ Notas de Vigencia: Téngase en cuenta que la Ley 72 de 1.947 fue derogada por el Artículo 98 del Decreto 3187 de 1968, publicado en el Diario Oficial N° 32.732 del 11 de marzo de 1.969 *"Por el cual se reorganiza la carrera profesional de los Agentes de la Policía Nacional"*. Artículo 98. *"El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y deroga la Ley 72 de 1.947, el Decreto 981 de 1.946 y las demás disposiciones que le sean contrarias"*.

⁵ Decreto Presidencial 256/2022 firmado en febrero 23 de 2022 por el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Cuadro N° 3 -Cuotas Partes Pensionales por Cobrar por el Distrito Especial de Santiago de Cali

ÍTEM	ENTIDAD	NIT	COBROS AÑO 2022 (\$)	SALDO (\$)
1	ACUAVALLE S.A. E.S.P.	890.399.032-8	7.646.300,00	7.646.300,00
2	ADPOSTAL - MINTIC	899.999.486	9.704.846,00	9.704.846,00
3	Alcaldía de Bogotá por FONCEP	860.041.163-8	127.743.642,00	127.743.642,00
4	Alcaldía Municipal de la Cumbre	800.100.521-7	18.922.321,00	18.922.321,00
5	Banco de la República	860.005.216-7	4.213.706,00	4.213.706,00
6	Banco Popular	860.007.738-9	23.559.026,00	13.044.728,00
7	Beneficencia del Valle del Cauca E.I.C.E.	890.399.027-0	90.769.230,00	66.363.282,05
8	COLPENSIONES -I.S.S Asegurador	860.013.816	119.192.388,00	30.075.337,00
9	Contraloría General del Municipio de Santiago de Cali	800.217.831 - 9	3.921.772,00	3.921.772,00
10	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca C.V.C	890.399.002	66.811.749,00	66.811.749,00
11	Departamento de Antioquia	890.900.286 - 0	15.094.482,00	15.094.482,00
12	Departamento de Boyacá	891.800.498-1	8.153.507,00	8.153.507,00
13	Departamento de Caldas	890.801.052-1	11.767.630,00	11.767.630,00
14	Departamento de Cundinamarca	899.999.114	4.845.031,00	4.845.031,00
15	Departamento de Nariño	800.103.923-8	22.962.191,00	22.962.191,00
16	Departamento de Santander	890.201.235-6	3.676.458,00	3.676.458,00
17	Departamento del Atlántico	890.102.006-1	873.989,00	692,00
18	Departamento del Choco	891.680.010	8.656.422,00	8.656.422,00
19	Departamento del Huila	800.103.913 - 4	17.589.861,00	17.589.861,00
20	ECOPETROL	899.999.068	11.689.156,00	11.689.156,00
21	Empresas Municipales de Cali - EMCALI E.I.C.E.	89.039.900	908.973.549,00	908.973.549,00
22	Empresas Municipales de Cartago - EMCARTAGO	836.000.349	10.982.789,00	10.982.789,00
23	Empresas Públicas De Medellín	890.904.996-1	1.155.569,00	1.155.569,00
24	Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P.	890.905.055-9	13.327.205,00	13.327.205,00
25	FIDUPREVISORA Por Caja Agraria en Liquidación	830.053.105-3	17.087.334,00	31.467.250,00

ÍTEM	ENTIDAD	NIT	COBROS AÑO 2022 (\$)	SALDO (\$)
26	Fondo de Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales De Colombia	800.112.806	820.795.070,00	820.795.070,00
27	Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones FONCEP	860.041.163-8	71.467.195,00	71.467.195,00
28	Fondo de Previsión Social del Congreso de la República - FONPRECON	899.999.734	10.371.632,00	-9.735.020,00
29	Hospital Departamental Mario Correa Rengifo	890.399.047-8	201.617.492,00	201.617.492,00
30	Hospital Ese Santander De Caicedonia	891.900.356-1	34.442.880,00	34.442.880,00
31	Hospital Gonzalo Contreras - La Unión Valle	891.900.367-2	6.739.824,00	6.739.824,00
32	Hospital la Buena Esperanza de Yumbo E.S.E.	800.030.924-0	13.082.632,00	13.082.632,00
33	Hospital Local De Candelaria Valle E.S.E.	891.380.184-9	11.354.603,00	11.354.603,00
34	Hospital Local de Obando (Valle)	891.901.041-1	4.074.512,00	4.074.512,00
35	Hospital Nuestra Señora de los Santos La Victoria	891.900.481-4	40.644.744,00	40.644.744,00
36	Hospital Piloto De Jamundí	890.306.950	34.442.880,00	34.442.880,00
37	Hospital San Jorge - Pereira	800.231.235	5.449.383,00	5.449.383,00
38	Hospital San José de Restrepo Valle	891.901.745-8	61.560.460,00	61.560.460,00
39	ESE Hospital Departamental Universitario del Quindío San Juan de Dios - Armenia	800.000.118-2	1.985.631,00	1.985.631,00
40	Hospital San Rafael El Cerrito	891.380.103-2	3.979.072,00	3.979.072,00
41	Hospital Universitario del Valle	890.303.461-2	944.813.003,00	944.813.003,00
42	Industria de Licores del Valle del Cauca	890.399.012	33.687.961,00	-71.879.627,00
43	La Previsora S.A Compañía de Seguros	860.002.400-2	10.819.521,00	-3.569.303,00

ÍTEM	ENTIDAD	NIT	COBROS AÑO 2022 (\$)	SALDO (\$)
44	Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sostenible -INDERENA	830.115.395-1	4.944.676,00	4.944.676,00
45	Ministerio De Salud y Protección Social por CAPRECOM	900.474.727-4	610.956.966,00	321.259.462,00
46	Ministerio del Deporte por Coldeportes	899.999.306-8	1.070.112.246,00	822.521.186,00
47	Municipio De Alcalá	891.901.079-0	1.438.215,00	1.438.215,00
48	Municipio De Andalucía	891.900.443-4	13.657.452,00	13.657.452,00
49	Municipio de Buenaventura	890.399.045-3	9.448.441,00	9.448.441,00
50	Municipio de Calima El Darién Valle	890.309.611-8	2.139.916,00	2.139.916,00
51	Municipio de Candelaria	891.380.038-1	40.952.081,00	40.952.081,00
52	Municipio de Dagua	800.100.514-5	36.677.753,00	36.677.753,00
53	Municipio de El Cairo	800.100.515-2	6.386.948,00	6.386.948,00
54	Municipio de Flandes Tolima	800.100.056	4.540.003,00	4.540.003,00
55	Municipio De Medellín	890.905.211	15.012.182,00	3.075.787,79
56	Municipio De Palmira	891.380.007	285.610.984,00	67.203.229,00
57	Municipio de Puerto Berrio	890.980.049-3	36.507.918,00	36.507.918,00
58	Municipio de Puerto Tejada	891.500.580-9	176.752.910,00	176.752.910,00
59	Municipio De San Juan Bautista De Guacarí	891.380.089-7	9.859.889,00	9.859.889,00
60	Municipio De Trujillo	891.900.764-3	20.200.324,00	20.200.324,00
61	Municipio de Ulloa	800.100.529-5	64.416.393,00	64.416.393,00
62	Municipio de Zarzal	891.900.624-0	252.361.102,00	252.361.102,00
63	Policía Nacional	800.141.397	554.372.306,00	137.737.482,00
64	Secretaria Seccional De Salud y Protección Social de Antioquia-Departamento de Antioquia	890.900.286 - 0	20.772.359,00	20.772.359,00
65	Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA	899.999.034	2.307.728,00	2.307.728,00
66	Superintendencia de Sociedades (COORPORANONIMAS)	899.999.086- 2	13.790.196,00	13.790.196,00
67	Superintendencia Financiera de Colombia	890.999.057	8.066.818,00	-2.374.532,00
68	Universidad del Cauca	891.500.319-2	27.377.894,00	27.377.894,00

ÍTEM	ENTIDAD	NIT	COBROS AÑO 2022 (\$)	SALDO (\$)
69	Universidad del Valle	890.399.010	123.223.414,00	123.223.414,00
TOTAL			7.252.535.762,00	5.828.213.081,84

Fuente: DADI

Cuadro N° 4- Comparativo Cuentas por Cobrar Cuotas Partes

SANTIAGO DE CALI DISTRITO ESPECIAL, DEPORTIVO, CULTURAL, TURISTICO, EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS CUOTAS PARTES PENSIONALES COMPARATIVO CUENTAS POR COBRAR

MES				
	AÑO 2019	AÑO 2020	AÑO 2021	AÑO 2022
ENERO	48.389.635,43	-	330.347.562,00	-
FEBRERO	331.182.005,97	-	1.335.732.192,00	51.928.114,00
MARZO	120.723.527,13	-	332.816.476,91	1.281.359.323,00
ABRIL	75.475.388,90	-	537.770.468,07	839.354.607,00
MAYO	222.902.430,50	433.034.003,29	519.280.900,03	1.293.981.568,00
JUNIO	330.681.542,23	-	811.638.483,57	235.900.908,00
JULIO	1.182.408.942,00	291.716.817,00	219.857.337,81	975.896.129,00
AGOSTO	481.950.096,75	12.682.555,39	183.168.715,00	294.622.798,00
SEPTIEMBRE	452.263.851,38	5.102.284,00	561.980.654,21	61.305.423,00
OCTUBRE	94.875.335,90	357.700.436,34	116.345.970,00	224.628.555,00
NOVIEMBRE	183.384.788,55	83.399.915,19	2.273.776.286,18	1.849.468.860,00
DICIEMBRE	428.358.877,00	161.297.709,00	554.552.762,00	144.089.477,00
AJUSTES	- 633.334.346,10	-	- 44.462.008,98	- 1.424.322.680,16
TOTAL	3.319.262.075,64	1.344.933.720,21	7.732.805.798,80	5.828.213.081,84

Fuente: DADI

En la vigencia 2.020 la disminución en el recaudo se presentó por la pandemia del COVID-19 que no permitió un trabajo interinstitucional, situación que se supera para la vigencia 2.021.

4.5 Resultados en Relación con el Objetivo Específico N° 01

En la evaluación al objetivo N° 1, se evidenció que la Gestión de Trámites Administrativos para el reconocimiento y pago de pensiones se presentan en la legalidad aplicable al proceso en su conjunto.

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, buena fe, igualdad, moralidad, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.

Por lo anteriormente expuesto, se generan los siguientes hallazgos:

Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria N° 1 - Pensiones de jubilación concedidas con actividades no propias de trabajador oficial

En los análisis de la historia laboral se evidenció que, a los siguientes ex servidores públicos, se les expidió acto administrativo reconociéndoles la jubilación sin desempeñar funciones propias de la naturaleza del trabajador oficial.

Cuadro N° 5 – Calidad de Trabajador Oficial

Número de Cédula	Observaciones
31.962.890	Ingresa como ayudante, se reclasifica como obrero y en la calificación de la jubilación por invalidez se registra como cargo oficios varios, pero realizando funciones de conserje que no se le aplique la convención colectiva de trabajo. Acta terminación por mutuo acuerdo contrato laboral mayo 31 de 2007.
16.671.218	Con recibo de Kárdex agosto 25 de 2009 folio N° 159 se concede vacaciones documento en el cual se suspende vacaciones y dentro de los considerandos dice "que el señor identificado con la cédula N° 16.671.218 es responsable del proceso de almacén en secretaría de Deporte y Recreación".
31.909.384	Calificación de invalidez bajo el cargo de conserje. La junta regional de calificación de invalidez del Valle del Cauca relaciona el cargo de la ex servidora pública, como conserje.
474.781	Se pensiona en el cargo de vigilante.
16.667.960	Se desempeña con cargo de operario de Maquinaria Especial I en la institución educativa San Juan Bautista de la Salle, adscrita a la Secretaría de Educación del Distrito de Santiago de Cali. Actividad que no tiene relación con las funciones de la institución educativa.
31.914.419	Con oficio N° 202241620100011754 de 2022-06-03 firmado por Jefe de la unidad de apoyo de la Gestión de la Secretaría de Deporte y Recreación se dice "Por necesidad del servicio se requiere que continúe en el lugar de trabajo, Patinaje Mundialista, desarrollando actividades de custodia del escenario, a partir del día jueves 2 de junio, hasta el día miércoles 31 de agosto de 2022, iniciando turno de 10 *pm a 6 am". Actividad que no hace parte de los roles propios del trabajador oficial.

Fuente: Historias laborales de pensiones.

Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. (Artículo N° 5 del Decreto N° 3135 de 1968 Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales).

La Convención Colectiva de Trabajo (CCT) 2008 – 2011 del Municipio de Santiago de Cali y el Sindicato de Trabajadores Oficiales del ente territorial dispone, entre otros, la calidad de trabajador oficial, los beneficios logrados para los trabajadores oficiales, las garantías en permisos sindicales, las pensiones de jubilación.

“ARTÍCULO 11°. CALIDAD DE TRABAJADORES OFICIALES. Se incorpora el Escalafón de Oficios y Salarios, con el cual se determina las labores que deben ser desarrolladas por los Trabajadores Oficiales, conforme a lo firmado en el Acta Aclaratoria, elevada a Convención, el treinta (30) de noviembre de 2005 e invocada durante el Acuerdo suscrito entre las partes el día treinta (30) de abril de 2008, así:

ESCALAFON DE OFICIOS Y SALARIOS:

Adóptese el siguiente escalafón de oficios y salarios:

CLASE 1

Agrupar los siguientes cuatro (4) contratos: Caminero, Obrero, Obrero de Vías y Obrero de Asfalto.

CLASE 2

Agrupar los siguientes nueve (9) contratos: Obrero de Carpintería, Obrero de Construcción, Obrero de Electricidad, Obrero de Hidráulica, Obrero de Planta Asfáltica, Obrero de Demarcador, Obrero de Topografía, Obrero de Mantenimiento y Obrero Pintor.

CLASE 3

Agrupar los siguientes diez (10) contratos: Oficial de Cuadrilla, Oficial de Carpintería, Oficial de Cerrajería, Oficial Electricista, Oficial de Construcción, Oficial de Hidráulica, Oficial Pintor, Oficial de Topografía, Oficial de Mantenimiento y Operador de Maquina Especial I.

CLASE 4

Agrupar los siguientes tres (3) contratos: Operador de Maquinaria Especial II, Operador de Laboratorio de Suelos y Operador de Equipo de Soldadura.

CLASE 5

Corresponde únicamente al Inspector de Obras Públicas y Planta Asfáltica.

PARAGRAFO 1°. Toda vinculación contractual o traslados que se efectúen en cualquier Dependencia del Municipio de Cali y que corresponda al Escalafón de Oficios y Salarios o labores de Trabajadores Oficiales, debe realizarse conforme a los niveles, categorías, denominaciones y salarios de dicho Escalafón.

PARAGRAFO 2°. La Administración Central se compromete a respetar las normas que anteceden en relación con la calidad de Trabajadores Oficiales, entendiendo que es causal de mala conducta todo hecho o acto administrativo que no se ajuste a ella. El funcionario que emita el acto o produzca el hecho, será solidariamente

responsable con el Municipio de las consecuencias patrimoniales que se produzcan a este o al Trabajador”.

Lo anterior es causado por una incorrecta e ilegal asignación de tareas por el DADI y/o su equivalente en el momento histórico, respecto al trabajador oficial, lo que genera una desnaturalización de la relación laboral entre un trabajador oficial y un empleado público, contraviniendo la norma general sobre la clasificación de servidores públicos y el pago de lo debido por actividades ejercidas por un empleado no susceptibles de ser beneficiarios de una convención colectiva de trabajo contraviniendo los deberes establecidos en el numeral N° 1 del Artículo N° 38 de la Ley N° 1952⁶ de 2019 – Deberes del servidor público.

Hallazgo Administrativo N° 2 – Con presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria - Pagos no debido por jubilación de invalidez

Revisadas las historias laborales se evidencia el otorgamiento de pensiones de invalidez que no correspondía asumir al Distrito de Cali.

Cuadro N° 6 – Pensión de Invalidez

Número de Cédula	Observaciones
31.962.890	La trabajadora se pensiona por invalidez en el año 2007 y no se evidencia documento sobre el pago por parte del fondo de pensiones por concepto de invalidez que debe asumir ese riesgo.
31.909.384	Acta de terminación contrato febrero 3 de 2009. Se pensiona en año 2009 y a la fecha no se evidencia ningún pago realizado por el fondo de pensiones.
6.228.678	No se evidencia ningún pago realizado por el fondo de pensiones, Resolución N°. SRH1460 junio 01 de 2007.
31.925.109	No se evidencia ningún pago realizado por el fondo de pensiones Resolución N°. 4122.1.21.1575 junio 27 de 2007.

Fuente: Historias Laborales.

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a: Economía, eficacia y responsabilidad. (Artículo N° 3 de la Ley N° 489 de 1998).

De acuerdo con los Artículos N° 38 y 39 de la Ley N° 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, respectivamente, la Pensión de Invalidez por riesgo común, se define así: “Estado de Invalidez. Para los efectos del presente CAPÍTULO se considera inválida la persona que, por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50 % o más de su capacidad laboral. Requisitos para obtener la Pensión de Invalidez. Tendrá derecho a la

⁶ Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011. Vigencia diferida hasta el 29 de marzo de 2022.

pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido. (...)”

Lo anterior causado por un incumplimiento de las reglas legales para el trámite, reconocimiento y pago de pensiones de esta naturaleza lo que generó un presunto detrimento patrimonial, correspondiente a las mesadas pensionales pagadas de trato sucesivo a personas que deberían estar pensionadas por los respectivos fondos de pensiones, y un presunto incumplimiento de los deberes establecidos en el numeral 1 del Artículo N° 38 de la Ley N° 1952 de 2019, y un detrimento patrimonial por \$344.823.791 conforme a los artículos N° 3 y 6 de Ley N° 610 de 2000, el cual resulta de las mesadas pensionales liquidadas por el DADÍI y/o su equivalente en el momento histórico a cada pensionado en cada una de las vigencias auditadas.

Hallazgo Administrativo N° 03- Compartibilidad de Pensionados

En la revisión de las historias laborales se evidencian jubilados con requisitos de compartibilidad a los cuales no se les ha realizado dicho proceso por parte del Distrito Especial de Santiago de Cali como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 7 – Compartibilidad de Pensiones

Número de Cédula	Edad (Años)
4.620.671	65
31.872.645	61
31.914.419	60
31.872.645	61
16.584.501	67
16.612.000	64

Fuente: Historias Laborales

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a: Celeridad, economía, eficacia, eficiencia y responsabilidad. (Artículo N° 3 de la Ley N° 489 de 1998).

Lo anterior es causado por deficiencias en los procesos de revisión de historias laborales lo que genera riesgo en la pérdida de recursos Distritales.

Hallazgo Administrativo N° 04 - Porcentajes de Compartibilidad de Pensiones

En la revisión de las historias laborales se evidenciaron altas desviaciones con respecto a la media en la liquidación de la mesada pensional que realiza Colpensiones con relación al valor que debe asumir el Distrito como en los siguientes casos:

Cuadro N° 8 – Liquidación de Compartibilidad de Pensiones

Número Cédula	Observación
14.441.250	Mesada Municipio \$ 6.636.253 - Mesada Colpensiones \$ 2.423.3333
31.830631	Mesada Municipio \$ 5.726.037- Mesada Colpensiones \$1.477.103

Fuente: Historias Laborales

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a: economía, eficacia, eficiencia (Artículo N° 3 Ley N° 489 de 1998).

Lo anterior es causado por la inexistencia de un proceso de verificación de las liquidaciones realizadas por Colpensiones lo que genera riesgos en pérdida de recursos para la Administración Distrital.

Hallazgo Administrativo N° 5 – Compartibilidad Pensional

En la revisión de la historia laboral del pensionado identificado con cédula de ciudadanía N° 14.945.808 se evidenció que desde el 2009 cumplió requisitos para la Compartibilidad de la pensión de jubilación. Colpensiones le reconoce la pensión de vejez el 18 de mayo de 2013, con Resolución N°. 1757 de 2017 de noviembre 17 de 2017 el Distrito de Cali aplica la Compartibilidad pensional. Es decir que el Distrito dejó de recibir los recursos de compartibilidad del año 2009 al 2017, y el pensionado recibió desde mayo 18 de 2013 el 100% de las pensiones de vejez otorgada por Colpensiones y de Jubilación otorgada por el Distrito de Cali hasta noviembre de 2017.

En la Historia Laboral, ni en los Sistemas de Información se registra ingreso alguno por parte del reintegro de los valores que le corresponden por compartibilidad de la pensión al Distrito de Cali.

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a: economía, eficacia, eficiencia (Artículo N° 3 Ley N° 489 de 1998).

Lo anterior es causado por deficiencias de control y monitoreo lo que genera riesgos en pérdida de recursos para la Administración Distrital.

4.6 Resultados en Relación con el Objetivo Específico N° 02

Se adelantó la evaluación del Control Fiscal Interno implementado por el Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional, con base en la aplicación de los siguientes procedimientos normalizados en el Sistema de Gestión de Calidad de la Entidad:

- Jubilación Directa o Reconocimiento del Derecho de Jubilación - Código MATH02.08.02. P001.

- Liquidación y Reconocimiento de Pensión de Sobrevivientes - Código MATH02.08.02. P002.
- Compartibilidad Pensional - Código MATH02.08.02. P003.
- Reajuste de Pensión de Jubilación - Código MATH02.08.02. P011.

Producto de esta evaluación se tienen los siguientes hallazgos:

Hallazgo Administrativo N° 06 - Gestión Documental Historias Laborales

En el siguiente cuadro se evidencian deficiencias en los archivos de las historias laborales correspondientes a las pensiones de jubilación verificadas:

Cuadro N° 9 Gestión Documental

Número de Cédula	Observación
4.312.486	Faltan documentos de acuerdo a la ley de archivo de historias laborales como: Acto administrativo de nombramiento o contrato de trabajo, hoja de vida (Formato Único Función Pública), oficio de aceptación del nombramiento en el cargo o contrato de trabajo.
31.265.438	Folios repetidos desde 963-1000. Faltan documentos de acuerdo a la ley de archivo de historias laborales: Acto administrativo de nombramiento o contrato de trabajo, oficio de aceptación del nombramiento en el cargo o contrato de trabajo.
16.258.786	Los folios no están ordenados cronológicamente. Faltan documentos de acuerdo a la ley de archivo de historias laborales como: Acto administrativo de nombramiento o contrato de trabajo, Oficio de aceptación del nombramiento en el cargo o contrato de trabajo y Hoja de Vida (Formato Único Función Pública).
6.228.678	Los folios N° 86-90 se encuentran doblemente archivados. Faltan documentos de acuerdo a la ley de archivo de historias laborales como: Acto administrativo de nombramiento o contrato de trabajo, Oficio de aceptación del nombramiento en el cargo o contrato de trabajo, Certificado de Antecedentes Fiscales.
16.652.477	Folios N° 198-214, 242-244, 282-288, 452-485, 524-540 no están ordenados cronológicamente. Folio 514-521, 571-590 doblemente archivados.
6.042.225	Los folios N° 78-83 están doblemente archivados.
38.947.174	Faltan documentos de acuerdo a la ley de archivo de historias laborales como: Acto administrativo de nombramiento o contrato de trabajo, Oficio de aceptación del nombramiento en el cargo o contrato de trabajo.
2.116.478	La carpeta inicia con folio N° 1 donde se encuentra la resolución N° 224 febrero 27 de 1967 se reconoce pensión. Los folios N° 146-149, 165-170 se encuentran duplicados.
El nombre del procedimiento MATH02.08.02. P002 Liquidación y Reconocimiento de Pensiones sobrevivientes versión 2 no es concordante con el encabezado de la Resolución por la cual se resuelve la solicitud de sustitución pensional.	
No reposa en el expediente los autos y sentencias de los procesos judiciales laborales donde se resuelven situaciones pensionales y salariales.	

Fuente: Historias Laborales

El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y

deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley (Artículo N° 4, Ley N° 594 de 2000).

La tabla de retención documental de la Dirección de Gestión Estratégica -vigencia 2019, del Talento Humano, en la codificación 4137.040.12.1, tipo documental Historia Laboral, establece dentro de los tipos documentales que deben reposar en la historia laboral, entre otros: Actos administrativos, Poder, Proceso Jurisdiccional.

Lo anterior es causado por deficiencias en la gestión documental, lo que genera falta de información en los expedientes como se ilustra en la condición del presente hallazgo.

Hallazgo Administrativo N° 07- Soportes Documentales

En el expediente de la historia laboral se evidenció que no reposan en el archivo la documentación soporte para ciertas situaciones administrativas:

Cuadro N° 10 Gestión Archivística

Beneficiario	Observación
6.041.395	No reposan los documentos oficiales que soportan el reconocimiento de pensión de invalidez.
14.945.808	La resolución N° 4137.040.21.0.1652 de octubre 13 de 2022 de auxilio funerario, no cuenta con los documentos oficiales que soportan el reconocimiento del auxilio funerario.
66.887.067	Con resolución N° 4137.040.21.0.158 de 2018 se reconoce un auxilio funerario por valor de \$3.688.585 y no se observan en el expediente los soportes de que el reclamante haya sufragado el gasto.
6.228.678	En la historia laboral no reposan los documentos soportes para el reconocimiento de la pensión de invalidez.

Fuente: Historias Laborales

Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano. (Artículo N° 4 Ley N° 594 de 2000).

Lo anterior causado por deficiencias de control y monitoreo lo que genera debilidades en la memoria institucional y riesgos asociados a los procesos judiciales.

Hallazgo Administrativo N° 08 - Compatibilidad Pensional

La Administración Distrital de Santiago de Cali, no ha realizado un estudio al 100% de las historias laborales para determinar cuáles o cuántas ya tienen los requisitos

para que sean compartidas con Colpensiones o con los fondos de pensiones correspondientes.

No obstante se suscribió el contrato N° 4137.010.26.1.559-2020 con el objeto de “Prestar los servicios profesionales con el fin de adelantar los trámites que correspondan para realizar los traslados de los actuales pensionados por cuenta del Distrito Especial de Santiago de Cali a la entidad administradora de fondos de pensión correspondiente, que de acuerdo a la normatividad vigente sean susceptibles de aplicar la compartibilidad pensional y recuperar los recursos que por reintegro patronal tiene derecho el Distrito Especial Santiago de Cali a recibir, o en su defecto, realizar los trámites correspondientes para las devoluciones a las que tenga derecho por concepto de cotizaciones cuando no sea posible aplicar la compartibilidad o la misma ya haya sido aplicada”, contrato con terminación por mutuo acuerdo, que no generó ninguna erogación para el Distrito de Santiago de Cali.

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a: celeridad, economía, eficacia, eficiencia y responsabilidad (Artículo N° 3, Ley N° 489 de 1998).

Lo anterior causado por debilidades en los procesos lo que genera riesgos de pérdida de recursos financieros.

Hallazgo Administrativo N° 09 - Situaciones administrativas

Revisadas las historias laborales de la muestra de auditoría, se evidencian los actos administrativos de reconocimiento de vacaciones a ex servidores públicos. Pago que no se si bien no se materializaron, sí genera una alerta que da lugar al hallazgo.

Cuadro N° 11 Vacaciones

Número de Cédula	Observaciones
16.763.047	Acta terminación contrato 21 octubre de 2020. Con Resolución N° 4137.010.21.01053 de octubre 29 de 2020 se reconocen vacaciones desde el 01 octubre hasta 22 de octubre de 2020.
96.340.727	Acta de Terminación de Contrato Individual de trabajo por Mutuo consentimiento, de 13 de junio de 2022, con Resolución N° 4151.010.21.1.0573 de mayo 31 de 2022, se concede vacaciones desde el 1 de julio al 25 de julio de 2022.
16.671.218	Acta terminación de contrato individual de trabajo por mutuo consentimiento de fecha junio 13 de 2022. Con Resolución N° 4137.040.21.0.944 julio 7 de 2022 se reconoce un retiro parcial de cesantías cuando ya no estaba con contrato de trabajo.
31.914.419	Con acta de terminación del contrato individual de trabajo por mutuo consentimiento firmada el 13 de junio de 2022, se conceden vacaciones con Resolución N° 4162.010.21.0.21.0.181 de junio 21 de 2022 del 10 hasta el 31 de agosto.

Fuente: Historia Laboral

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes, eficacia, eficiencia y responsabilidad. (Artículo N° 3, Ley N° 489 de 1998).

Lo anterior es causado por deficiencias de control y monitoreo lo que genera información imprecisa e inexacta y riesgos en los recursos públicos.

Hallazgo Administrativo N° 10- Repositorio de Historias laborales

La Administración Distrital de Santiago de Cali, cuenta con un desarrollo propio de digitalización y consulta de historias laborales, de las cuales se reciben 100.000 folios al año aproximadamente, en la actualidad se cuenta con 13.500 expedientes los cuales se encuentran digitalizados.

Para la conservación de los expedientes se tienen 2 espacios ubicados en el edificio del Centro Administrativo Municipal "CAM", piso 16 y sótano 2, en visita ocular a los sitios se evidenció lo siguiente:

ARCHIVO SÓTANO 2

Propenso a inundaciones, no tiene alarmas contra fuego, partículas combustibles en el aire por combustión vehicular y estantes en pasillos, riesgo de inundación.

En los procesos de custodia y administración integral de documentos de archivo se deberá cumplir como mínimo con los siguientes aspectos, además de adoptar un Sistema Integrado de Conservación conforme lo estipula el Artículo N° 46 de la Ley N° 594 de 2000:

1. Ubicación en un terreno estable sin riesgos de humedad subterránea o problemas de inundación.
2. Ubicación de las instalaciones lejos de industrias contaminantes o que puedan ser objeto de atentados u objetivos bélicos o terroristas.
3. Reunir las condiciones de seguridad, ambientales y de ventilación, exigidas por la Superintendencia de Industria y Comercio y aquellas específicas establecidas por el Archivo General de la Nación.
4. La resistencia de las placas y pisos deben estar acorde con la altura de la estantería y las cargas a soportar, avalado por un informe técnico calificado; además, la estantería deberá cumplir con características de sismo resistencia aprobadas por normas técnicas colombianas, o en su defecto por organismos de normalización internacionales.
5. Los pisos, muros, techos y puertas deben estar contruidos con materiales ignífugos de alta resistencia mecánica y desgaste mínimo a la abrasión.
6. Las pinturas utilizadas deberán igualmente poseer propiedades ignífugas en lo posible, y tener el tiempo de secado necesario evitando el desprendimiento de sustancias nocivas para la documentación.
7. Las áreas de depósito y almacenamiento de documentos deben garantizar:
 - La seguridad y la adecuada manipulación de la documentación.

- La adecuación climática ajustada a las normas establecidas para la conservación del material documental de acuerdo con el medio o formato.
- Contar con elementos de control y aislamiento que garanticen la seguridad de los acervos documentales (...) (Artículo N° 3, Acuerdo N° 08 de 2014, AGN, Artículo N° 3 Ley N° 594 de 2000).

Lo anterior es causado por la falta de implementación técnica de las áreas de archivo, lo que genera riesgos en los documentos de las historias laborales y riesgos en la atención de procesos judiciales relacionados.

Hallazgo Administrativo N° 11– Deficiencias en la Publicación de Documentos

En la revisión del contrato de Prestación de Servicios Profesionales N° 4137.010.26.1.248-2022, con un alcance de *“Recuperación de aportes no tenidos en cuenta por Colpensiones en la compartibilidad y Recuperación de recursos por concepto de cotizaciones sobre pensiones reconocidas por el municipio y sobre las cuales no sea posible aplicar compartibilidad”*, por valor de \$567.600.000, por prima de éxito, con plazo hasta el 31 de diciembre de 2022, revisado el aplicativo “SIA Observa” no se encuentran publicados reportes de informes de supervisión, de terminación del mismo, ni de liquidación, como se ilustra en la siguiente imagen:

ETAPA - FASE	DESCRIPCIÓN	ARCHIVOS	REQUISITO
Precontractual Elaboración Contrato	CDP/COMPROBANTE DE PRESUPUESTO O EL QUE HAGA SUS VECES(AGR)		Requerido
Precontractual Elaboración Contrato	CONSTANCIA DE IDONEIDAD(AGR)		Requerido
Precontractual Elaboración Contrato	ESTUDIOS PREVIOS(AGR)		Requerido
Contractual Registro Contratación	CONTRATO O SU EQUIVALENTE(AGR)		Requerido
Contractual Registro Contratación	REGISTRO PRESUPUESTAL (AGR)		Requerido
Contractual Registro Contratación	DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR(AGR)		Requerido
Contractual Registro Contratación	ACTA DE INICIO (AGR)		Requerido
Contractual Registro Contratación	APROBACIÓN DE LA GARANTÍA (AGR)		Informativo
Precontractual Elaboración Contrato	DOCUMENTOS QUE AGREDITEN LA EXPERIENCIA Y REQUISITOS DE CONTRATACIÓN (AGR)		Requerido
Precontractual Elaboración Contrato	ANÁLISIS DEL SECTOR (AGR)		Requerido

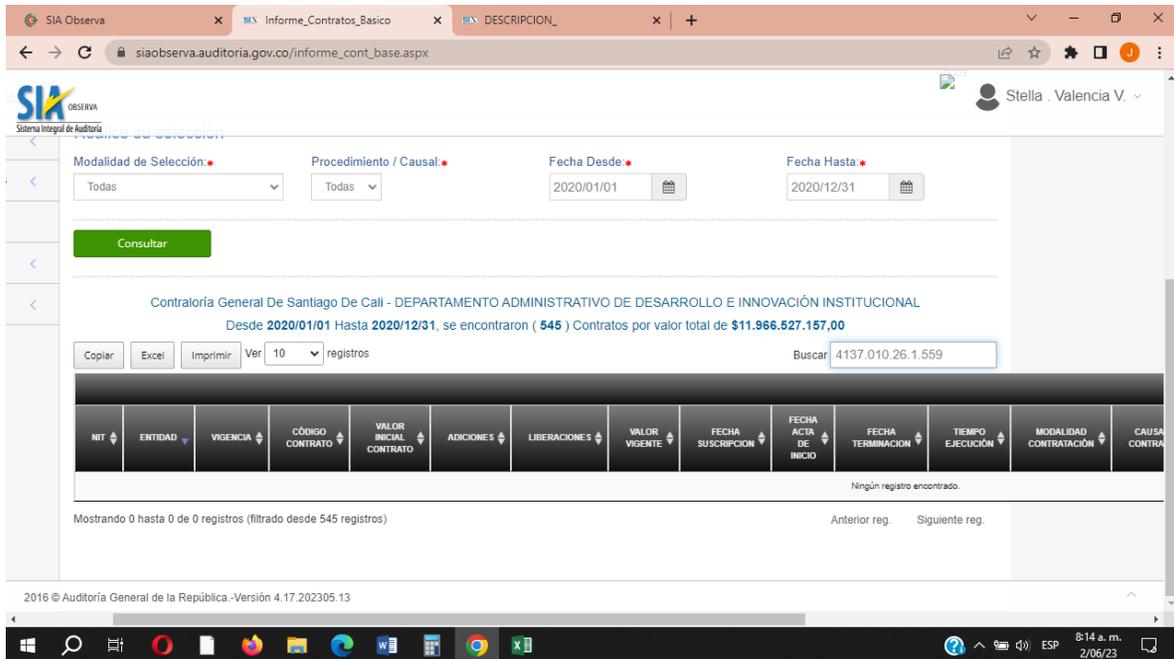
El Artículo N° 10 -No rendición de la cuenta- de la Resolución N.º 0100.24.03.20.010 del 18 de agosto de 2020 expedida por la Contraloría General de Santiago de Cali que establece: *“Se tiene por no rendida la cuenta cuando: 1. No se presente dentro del término establecido en el Artículo 9º de la presente Resolución. 2. No se presente en los formatos y conforme a los requisitos establecidos en el instructivo del usuario del sistema de rendición electrónica de cuentas de la Contraloría*

General de Santiago de Cali – CGSC. 3. La información o datos rendidos en los formatos no es precisa. 4. La información rendida no corresponda al ejercicio fiscal rendido. 5. La información de los contratos celebrados no sea subida y rendida en su totalidad, incluido anexos, cascada de recursos públicos, parámetros de contratación o de otro tipo que sea solicitada a través del sistema “SIA OBSERVA”. Parágrafo Único: En caso de configurarse cualquiera de los eventos anteriores se dará aplicación a lo dispuesto en los Artículos N° 78 y siguientes del Decreto-Ley N° 403 de 2020 y en la Resolución N° 0100.24.03.20.005 del 03 de junio de 2020 de la Contraloría General de Santiago de Cali – CGSC por medio de la cual se establecen las reglas del Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal, o en las normas que la adicionen, modifiquen o complementen”, así como las instrucciones contenidas en el Manual - Guía para la rendición de formatos ubicado en el aplicativo SIA Observa.

Lo anterior se presenta por falta de seguimiento y control, lo que genera que no se cuente con toda la información de los contratos en el SIA OBSERVA.

Hallazgo Administrativo N° 12- Publicación de Contrato

El contrato N° 4137.010.26.1.559-2020, con el objeto de “Prestar los servicios profesionales con el fin de adelantar los tramites que correspondan para realizar los traslados de los actuales pensionados por cuenta del Distrito Especial de Santiago de Cali a la entidad administradora de fondos de pensión correspondiente, que de acuerdo a la normatividad vigente sean susceptibles de aplicar la compartibilidad pensional y recuperar los recursos que por reintegro patronal tiene derecho el Distrito Especial Santiago de Cali a recibir, o en su defecto, realizar los trámites correspondientes para las devoluciones a las que tenga derecho por concepto de cotizaciones cuando no sea posible aplicar la compartibilidad o la misma ya haya sido aplicada”. Revisado el aplicativo “SIA OBSERVA”, no fue reportado el contrato como se ilustra en la siguiente captura de pantalla.



El Artículo N° 10 -No rendición de la cuenta- de la Resolución N.º 0100.24.03.20.010 del 18 de agosto de 2020 expedida por la Contraloría General de Santiago de Cali que establece: *“Se tiene por no rendida la cuenta cuando: 1. No se presente dentro del término establecido en el Artículo 9º de la presente Resolución. 2. No se presente en los formatos y conforme a los requisitos establecidos en el instructivo del usuario del sistema de rendición electrónica de cuentas de la Contraloría General de Santiago de Cali – CGSC. 3. La información o datos rendidos en los formatos no es precisa. 4. La información rendida no corresponda al ejercicio fiscal rendido. 5. La información de los contratos celebrados no sea subida y rendida en su totalidad, incluido anexos, cascada de recursos públicos, parámetros de contratación o de otro tipo que sea solicitada a través del sistema “SIA OBSERVA”. Parágrafo Único: En caso de configurarse cualquiera de los eventos anteriores se dará aplicación a lo dispuesto en los Artículos N° 78 y siguientes del Decreto-Ley N° 403 de 2020 y en la Resolución N° 0100.24.03.20.005 del 03 de junio de 2020 de la Contraloría General de Santiago de Cali – CGSC por medio de la cual se establecen las reglas del Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal, o en las normas que la adicionen, modifiquen o complementen”, así como las instrucciones contenidas en el Manual-Guía para la rendición de formatos ubicado en el aplicativo SIA Observa.*

Lo anterior se presenta por falta de seguimiento y control, lo que genera que no se cuente con toda la información de los contratos en el SIA OBSERVA.

4. DENUNCIA CIUDADANA

Con oficio 881122023EE0018341 de febrero 9 de 2023, “La Contraloría General de la República mediante la Resolución Organizacional N° 0665 de 2018, por la cual se adopta el procedimiento de atención de derechos de petición en este órgano de control, en concordancia con lo estipulado en el Decreto Ley N° 267 de 2000; en cumplimiento del mismo hemos recibido radicados con Nos:

- 2023ER0007434 del 19 de enero de 2023, codificado en el Sistema de Información de Participación Ciudadana-SIPAR-2023-260176-80764-SE.
- 2023ER0007423 del 19 de enero de 2023, codificado en el Sistema de Información de Participación Ciudadana-SIPAR-2023-260521-80764-SE.
- 2023ER0010054 de 25 de enero de 2023, codificado en el Sistema de Información de Participación Ciudadana-SIPAR- 2023-261041-80764-SE.

Oficios que fueron trasladados por la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción a la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras para su debido trámite, el 23 de enero de 2023.

En dichos escritos se informa a la Contraloría General de la República, acerca de presuntas irregularidades en la ejecución de un contrato de obra en el municipio de Cali; así como sobre posibles irregularidades frente al manejo de recursos públicos referidas a pago de pensiones.

Por ser de su competencia en cumplimiento de los procedimientos establecidos por la Contraloría General de la República, en la Resolución Organizacional 0665 del 24 de julio de 2018, por la cual se adopta el Procedimiento para la Atención, Tramite y Seguimiento de las Denuncias Fiscales y de los demás Derechos de Petición en la Contraloría General de la República, Versión 1.0, en concordancia con lo estipulado en el Decreto Ley N° 267 de 2000, por medio del presente me permito trasladar el asunto”.

El equipo de auditoría aborda el estudio de la presente denuncia considerando la legislación internacional y nacional que existe respecto al tema pensional, así:

5.1. Acto Legislativo N°. 01 del 22 de Julio de 2005 – Adiciona el Artículo N° 48 de la Constitución Política Sobre Seguridad Social, Limitando el Derecho de Negociación Colectiva Sobre Pensiones

El Acto Legislativo N°1 de 2005 extendió la aplicación del régimen de transición hasta julio 31 de 2010, o, hasta diciembre 31 de 2014 excepcionalmente, en el caso de que los beneficiarios contaran con 750 semanas de cotización o su equivalente en tiempo de servicios al momento de su entrada en vigencia. El régimen anterior a la Ley 100 de 1993 que regulaba a los afiliados al Instituto de Seguros Sociales era el Decreto N° 758 de abril 11 de 1990 cuyos artículos N° 12 y 20 señalan requisitos para obtener el reconocimiento de la pensión de vejez, que el afiliado deberá tener: i) 60 o más años de edad si se es hombre y un mínimo de ii) 500 semanas de

cotización durante los últimos veinte (20) años anteriores al cumplimiento de la edad mínima, o **iii)** mil (1000) semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo.

A partir del Acto Legislativo N° 01 de 2005 todas las personas quedaron sujetas al régimen del Sistema General de Pensiones de la Ley N° 100 de 1993. Desde su vigencia no pueden establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en la ley, excepto el régimen aplicable al Presidente de la República y los miembros de la fuerza pública, todo régimen de excepción o especial expirará el 31 de julio de 2010.

Dispone el Acto Legislativo N° 01 de 2005 que las reglas de carácter pensional vigentes a la fecha de la entrada en vigor del acto legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados se mantendrán por el término inicialmente pactado, pero en todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010.

La Corte Constitucional analizó demandas de constitucionalidad del Acto Legislativo N° 01 de 2005 (C-181 de 2006, C-337 de 2006, C-153 de 2007, C-178 de 2007, C-180 de 2007, C-292 de 2007) pero no definió de fondo, si la reforma constituía de alguna manera la eliminación o la modificación de algún “elemento definitorio de la identidad constitucional”, en especial alguno relacionado con los derechos fundamentales a la seguridad social y a la negociación colectiva.

Sentencia **SU-555 de 2015** de la Sala Plena de la Corte Constitucional, en el punto 3.4.3.3. indica que:

*“En cuanto a pensiones convencionales, tema que ocupa la atención de esta Sala, el párrafo 2° señala, también como regla general, lo siguiente:
“Párrafo 2°. A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones”.*

3.4.3.4. Ahora bien, la primera frase del párrafo transitorio 3° protege tanto los derechos adquiridos como las expectativas legítimas de acceso a la pensión de jubilación contenida en los pactos o convenciones colectivas existentes antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo, señalando que seguirán rigiendo hasta el término inicialmente pactado en la respectiva convención o pacto colectiva. Textualmente señala:

“Párrafo transitorio 3°. Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos convencionales colectivos de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado”.

3.4.3.5. Por otro lado, la segunda parte de este párrafo transitorio crea una norma de transición para las reglas de carácter pensional contenidas en los pactos o convenciones colectivas que se suscriban entre el 29 de julio de 2005 hasta el 31 de julio de 2010, señalando que en ellas no podrán consagrarse reglas pensionales que resulten más favorables a las que se encontraban vigentes a esa fecha resaltando de manera inequívoca que las mismas perderán su vigor el 31 de julio de 2010, de manera que, después de esa fecha, sólo regirán las normas contenidas en las leyes del Sistema General de Pensiones.

En este punto, es necesario aclarar que dentro de este período de transición es posible que se presenten prórrogas automáticas de las convenciones o pactos que se encontraban vigentes al 29 de julio de 2005, las cuales conservarán los beneficios pensionales que venían rigiendo con el fin de proteger igualmente las expectativas y la confianza legítimas de quienes gozaban de tales prerrogativas. No obstante, dichas prórrogas no podrán extenderse más allá del 31 de julio de 2010, con independencia de la fecha en la que, sin este imperativo constitucional, hubieran expirado. Lo anterior, por cuanto el párrafo consagra de manera indiscutible que todas las pensiones especiales finalizan el 31 de julio de 2010.

Así, la segunda parte del párrafo tercero dispone:

“En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010”.

3.4.4. Del análisis de los mandatos constitucionales descritos, es posible concluir que después del 31 de julio de 2010 ya no podrán aplicarse ni disponerse reglas pensionales en los pactos y convenciones colectivas, salvo que los existentes antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo estipularán como término inicial, una fecha posterior.

Lo anterior, sin perjuicio de lo consagrado para el régimen de transición de las pensiones legales, en el párrafo transitorio 4° del Acto Legislativo, que dispone:

“El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrán extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014”.

9. Salvamento de Voto a la Sentencia SU-555 de 2014. (Magistrados María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva, disidentes del fallo proferido por la Sala Plena).

(...).

“Se considera que se debió realizar una interpretación más amplia del contenido y alcance del Acto Legislativo 01 de 2005, aplicándolo en armonía con otros principios y derechos superiores tales como el de favorabilidad, pro homine y pro operario, respetando además las máximas de la dignidad humana, los derechos adquiridos y las expectativas legítimas de los trabajadores.

De esta manera, se pudo haber garantizado el derecho a las pensiones reclamadas, las cuales fueron acordadas en convenciones colectivas realizadas mucho antes de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005, y que nunca fueron denunciadas, operando entonces la prórroga automática de seis en seis meses, tal como lo establece el artículo 478 del Código Sustantivo del Trabajo, y encontrándose vigentes más allá del 31 de julio de 2010, según lo establece el artículo 479 de la misma normativa laboral, al no haberse denunciado con el pleno de los requisitos legales.

(...).

Las limitaciones impuestas en este párrafo operan para aquellas convenciones o pactos que se suscriban entre el 29 de julio de 2005 y el 31 de julio de 2010, más no para aquellas vienen prorrogándose automáticamente, toda vez que estas no son siquiera mencionadas en el referido Acto Legislativo.

En esta medida, no puede entenderse que aquellas prestaciones contenidas en convenciones colectivas anteriores a la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005, legalmente pactadas, perdieron su vigencia ipso facto, ello por cuanto tal aseveración vulnera de manera abrupta el derecho de sindicación y el derecho a la negociación colectiva.

Interpretar la norma de ese modo conlleva a un retroceso constitucional en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores al acceso efectivo de la pensión convencional, desconociendo de paso los compromisos adquiridos por el Estado Colombiano en los convenios firmados con la OIT, especialmente el 87 (Ley 26/76), 98 (Ley 27/76), y 154 (Ley 524/99), al dar un alcance restrictivo al Acto Legislativo en comento.

Hoy cuando el derecho laboral pretende amparar al débil en la búsqueda de un orden social justo, paradójicamente la Corte Constitucional de Colombia presenta un ciclo involutivo en la realización efectiva de las libertades de asociación, de sindicalización, de negociación colectiva y de acceso a la seguridad social en mejores condiciones que las propuestas por el gobierno nacional. (...).

2. Si bien la Constitución fija un límite en materia de interpretación, la misma debe realizarse en armonía con los convenios internacionales suscritos por Colombia y que forman parte del Bloque de Constitucionalidad strictu sensu. Esta Corporación

venía pacíficamente afirmando que las recomendaciones realizadas por el Comité Sindical de la OIT son vinculantes para el Estado (T-568/99, T-1211/00, T-603/03, T-171/11 y T-261/12), cuando existe una relación estrecha entre el texto de la recomendación y las cláusulas del Convenio que dio origen a la misma. Para el presente caso, existe una relación inescindible entre la recomendación y los convenios 87, 98 y 154 de la OIT. No obstante, con la presente decisión se ha borrado de un tajo el precedente constitucional, al modificar de manera nefasta la jurisprudencia de este Tribunal que se había vertido al respecto.

3. Según lo anterior, las recomendaciones de la OIT ya no obligan, sino que se dejan al arbitrio de la autoridad nacional (gobierno y jueces) para apreciar su compatibilidad con la Constitución. Ello implica dar una marcha atrás en los niveles de realización alcanzados en los derechos laborales por más de veinte años, desconociendo flagrantemente la prohibición prima facie de retrocesos constitucionales.

4. La ponencia es abiertamente regresiva en materia de derechos humanos laborales, al desconocer los derechos adquiridos por los trabajadores en aplicación de la convención colectiva suscrita voluntariamente por los empleadores y los trabajadores. En esta medida, los beneficios pensionales alcanzados o que gozaban de una legítima expectativa, se debieron respetar, ya que toda limitación a los mismos debió surtirse hacia futuro, sin entrar a modificar las situaciones consolidadas en el texto de la Convención”.

Sentencia SL-2798 de 2020, Radicación N° 61320 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

“VIII. CONSIDERACIONES

(...)

No obstante, ante un nuevo estudio del asunto, la Corporación considera oportuno precisar y ampliar el anterior precedente jurisprudencial para señalar que en los eventos en que la vigencia de la convención colectiva de trabajo pactada por las partes se encuentre en curso al momento de entrar en vigor el Acto Legislativo 01 de 2005, en dicho plazo inicial acordado con anterioridad al 31 de julio de 2010 debe tenerse en cuenta la figura jurídica de la prórroga automática prevista en el artículo 478 del Código Sustantivo del Trabajo y, por lo tanto, considerar que la vigencia de estas reglas pensionales rige hasta el 31 de julio de 2010.

(...)

En esa dirección, la Sala destaca que el constituyente delegado al reformar la Constitución Política no excluyó los acuerdos obtenidos autónomamente por los interlocutores sociales hasta el momento de la entrada en vigor del Acto Legislativo 01 de 2005; al contrario, reconoció que lo pactado en los acuerdos colectivos celebrados antes de su vigencia no podía ser desconocido unilateralmente por una

disposición jurídica, incluso de rango constitucional, pues ello anularía otros mandatos que le dan contenido y vigencia al derecho del trabajo, como lo es el de negociación colectiva. Por tanto, estableció reglas que armonizaran sistemáticamente los bienes y valores insertos en la constitución, a fin de compatibilizarlos y maximizarlos en su mayor medida posible.

De modo que la reforma constitucional no solo respetó los derechos que los trabajadores adquirieron antes de su expedición en ejercicio de su derecho a la negociación colectiva, tal y como de forma imperativa lo señala el acto legislativo, sino también las expectativas legítimas derivadas de la concertación laboral.

Nótese que conservó la fuerza jurídica de las reglas pensionales convenidas por el término inicialmente estipulado, lo cual tuvo, se reitera, la firme intención de respetar la voluntad contractual que las partes en ejercicio del derecho a la negociación colectiva plasmaron al fijar la vigencia inicial de la convención que regiría sus condiciones de trabajo.

Por ello, la protección de la voluntad de los negociadores no puede significar la anulación de otras prerrogativas laborales que se estatuyen en el orden jurídico para proteger el derecho a la negociación colectiva y que le son inmanentes a esta. Tal es el caso de la prórroga automática prevista en el artículo 478 del Código Sustantivo del Trabajo, según la cual si dentro de los sesenta (60) días anteriores al vencimiento del término de vigencia del acuerdo extralegal, las partes o una de ellas no manifiesta su voluntad expresa de darla por terminada, la convención colectiva del trabajo se entiende prorrogada por periodos sucesivos de seis (6) en seis (6) meses.

Así, los acuerdos logrados en una convención colectiva, que en la mayoría de casos implican cesiones importantes de los empleadores y de los trabajadores, tiene vocación de permanencia en el tiempo y la ley contempla medidas para su conservación, en el entendido que se prorrogan automáticamente por periodos sucesivos de seis (6) en seis (6) meses, salvo que las partes manifiesten su voluntad de darlos por terminados; ahora, si estos finalmente denuncian el acuerdo colectivo, de todos modos el artículo 479 del Código Sustantivo del Trabajo señala que llevado a cabo tal acto, aquella “continuará vigente hasta tanto se firme una nueva convención”.

Conforme lo anterior, es evidente que la legislación nacional pretendió otorgar estabilidad y permanencia a los referidos convenios colectivos entre las partes y protegió la autonomía de sindicatos y empleadores, quienes son los llamados principalmente a poner fin a las obligaciones contraídas a través de la denuncia de los acuerdos colectivos.

En el anterior contexto, a juicio de la Corte, corresponde al juez del trabajo armonizar los mandatos derivados del bloque de constitucionalidad, que incluye las reglas del Acto Legislativo 01 de 2005 y las figuras legales de prórroga automática y denuncia

de la convención colectiva de trabajo contempladas en los artículos 478 y 479 del Código Sustantivo del Trabajo.

Pues bien, una lectura detenida y cuidadosa de dicha reforma superior, permite inferir razonablemente que la expresión “en todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010” está atada al primer supuesto de su parágrafo 3°, según el cual (i) “las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este acto legislativo contenidas en pactos; convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados se mantendrán por el término inicialmente estipulado (...). En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010”.

Lo anterior significa que el constituyente, por un lado, previó que debía respetarse el término inicialmente estipulado por las partes en la convención colectiva de trabajo y que, en todo caso, tal plazo inicial finaliza el 31 de julio de 2010. Es decir, la norma constitucional estableció un límite en el que las convenciones colectivas que regían a su vigencia, podían continuar vigentes entre el 29 de julio de 2005 y el 31 de julio de 2010 por la ficción jurídica de las prórrogas legales automáticas.

En ese lapso o interregno, los trabajadores pueden cumplir los requisitos pensionales establecidos en convenciones colectivas de trabajo, pactos, laudos o acuerdos válidamente celebrados en el marco del ordenamiento jurídico vigente, el cual por supuesto incluye la posibilidad que las primeras se prorroguen automáticamente hasta el 31 de julio de 2010 cuando no se haya manifestado la intención de terminarla, conforme el mandato del artículo 478 del Código Sustantivo del Trabajo”.

5.2. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su Pertenencia al Bloque de Constitucionalidad

El bloque de constitucionalidad lo conforma las normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por haber sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. El Artículo N° 93 de la Constitución Política establece que los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, ratificados por el Congreso, prevalecen en el ordenamiento interno y constituyen criterio de interpretación de los derechos y deberes consagrados en la Carta, lo cual expresa en la figura del bloque de constitucionalidad.

En materia laboral, el Artículo N° 53 de la Constitución Política dispone que hacen parte de la legislación interna los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados. La Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que los convenios de la OIT hacen parte de la legislación interna, de conformidad con el Inciso N° 4 del Artículo N° 53 de la Constitución. La Corte Constitucional ha señalado que siempre que se habla de bloque de constitucionalidad, se hace porque en la Constitución una norma suya así lo ordena y exige su integración. La violación de

cualquier norma que lo conforma es una violación del Estatuto Superior. La Jurisprudencia de la Corte Constitucional hace una distinción dependiendo de la materia tratada por los convenios, algunos pertenecen al bloque de constitucionalidad en sentido estricto, otros, al mismo bloque en sentido lato y algunos en virtud del Artículo N° 53 Superior entran de forma automática al ordenamiento jurídico interno, sin ser necesario dictar nuevas leyes para incorporar su contenido específico en el ordenamiento jurídico.

Los convenios de la OIT aprobados por Colombia hacen parte de la legislación interna - inciso N° 4 Artículo N° 53 Constitución Política. Algunos de estos convenios integran el bloque de constitucionalidad.

Hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto los tratados y convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que cumplan condiciones del artículo N° 93 Superior: **(i)** ratificados por el Congreso y, **(ii)** se refieran a material de derechos humanos que no pueden ser suspendidos en estados de excepción.

Están incorporados al bloque de constitucionalidad: el Convenio 87⁷ sobre libertad sindical y la protección al derecho de sindicación; el Convenio 98⁸ sobre aplicación de los principios de derecho de sindicación y de negociación colectiva; el Convenio 154⁹ sobre el Fomento de la Negociación Colectiva.

La normatividad ha reconocido los derechos a la sindicación, a la libertad sindical, y a la negociación colectiva en materia laboral:

“ARTÍCULO 39. CONSTITUCIÓN POLÍTICA COLOMBIANA: Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.

La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial.

Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.

⁷ Convenio Internacional del Trabajo N° 87 Libertad Sindical y Derecho de Sindicación, adoptado por la Trigésima Primera Reunión de la Conferencia General de la OIT, en Ginebra en 1948, aprobado mediante la Ley 26 de 1976, ratificado formalmente por el Estado Colombiano ante la OIT en noviembre 16 de 1.976.

⁸ Convenio Internacional del Trabajo N° 98 Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, adoptado por la Conferencia General de la OIT, en Ginebra en 1949, aprobado mediante la Ley 27 de 1976, ratificado formalmente por el Estado Colombiano ante la OIT en noviembre 16 de 1.976.

⁹ Convenio Internacional del Trabajo N° 154 Fomento de la Negociación Colectiva, adoptado por la Sexagésima Séptima Reunión de la Conferencia General de la OIT, aprobado mediante Ley 524 de 1999, ratificado formalmente por el Estado Colombiano ante la OIT en diciembre 8 de 2000.

No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública”.

“ARTÍCULO 53. CONSTITUCIÓN POLÍTICA COLOMBIANA: *El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

“ARTÍCULO 55. CONSTITUCIÓN POLÍTICA COLOMBIANA. *Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.*

Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”.

“ARTÍCULO 93. CONSTITUCIÓN POLÍTICA COLOMBIANA. *Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.*

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. (...).”

La negociación colectiva tiene un ámbito de aplicación amplio, abarca las negociaciones entre el trabajador y el empleador sobre condiciones de trabajo, relaciones entre ellos, y sus organizaciones.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que las Convenciones Colectivas de Trabajo deben ser consideradas como normas jurídicas¹⁰, susceptibles de ser interpretadas con base en el principio de favorabilidad¹¹.

El Artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo define la convención colectiva, así:

“ARTÍCULO 467. DEFINICIÓN. Convención Colectiva de Trabajo es la que se celebra entre uno o varios (empleadores) o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia”. <Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-201-02 del 19 de marzo de 2002, Magistrado Ponente Dr. Jaime Araújo Rentería. Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-009-94 del 20 de enero de 1.994, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

5.3. Convención Colectiva de Trabajo (CCT) 2008 – 2011

La Convención Colectiva de Trabajo (CCT) 2.008 – 2.011 del Municipio de Santiago de Cali y el Sindicato de Trabajadores Oficiales del ente territorial dispone, entre otros, la calidad de trabajador oficial, los beneficios logrados para los trabajadores oficiales, las garantías en permisos sindicales, las pensiones de jubilación.

“ARTÍCULO 11°. CALIDAD DE TRABAJADORES OFICIALES. Se incorpora el Escalafón de Oficios y Salarios, con el cual se determina las labores que deben ser desarrolladas por los Trabajadores Oficiales, conforme a lo firmado en el Acta Aclaratoria, elevada a Convención, el treinta (30) de noviembre de 2005 e invocada durante el Acuerdo suscrito entre las partes el día treinta (30) de abril de 2008, así:

ESCALAFON DE OFICIOS Y SALARIOS:

Adóptese el siguiente escalafón de oficios y salarios:

CLASE 1

Agrupar los siguientes cuatro (4) contratos: Caminero, Obrero, Obrero de Vías y Obrero de Asfalto.

CLASE 2

Agrupar los siguientes nueve (9) contratos: Obrero de Carpintería, Obrero de Construcción, Obrero de Electricidad, Obrero de Hidráulica, Obrero de Planta

¹⁰ SU-113 de 2019 - cuando el juez ejerza su facultad de interpretación de una norma jurídica, ya sea que se encuentre en una ley, un decreto, un reglamento o en una convención colectiva, su análisis deberá realizarse de conformidad con los valores, principios y derechos fundamentales señalados en la Carta Política. – si una norma (incluyendo las convenciones colectivas de trabajo) ..., admite varias posibilidades de interpretación, es deber del juez aplicar la que resulta más benéfica para el trabajador...debido proceso y el principio de favorabilidad (...).

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-241 de 2015, SU-113 de 2018, SU-267/287 de 2019 y SU-445 de 2019.

Asfáltica, Obrero de Demarcador, Obrero de Topografía, Obrero de Mantenimiento y Obrero Pintor.

CLASE 3

Agrupar los siguientes diez (10) contratos: Oficial de Cuadrilla, Oficial de Carpintería, Oficial de Cerrajería, Oficial Electricista, Oficial de Construcción, Oficial de Hidráulica, Oficial Pintor, Oficial de Topografía, Oficial de Mantenimiento y Operador de Maquina Especial I.

CLASE 4

Agrupar los siguientes tres (3) contratos: Operador de Maquinaria Especial II, Operador de Laboratorio de Suelos y Operador de Equipo de Soldadura.

CLASE 5

Corresponde únicamente al Inspector de Obras Públicas y Planta Asfáltica.

PARAGRAFO 1°. Toda vinculación contractual o traslados que se efectúen en cualquier Dependencia del Municipio de Cali y que corresponda al Escalafón de Oficios y Salarios o labores de Trabajadores Oficiales, debe realizarse conforme a los niveles, categorías, denominaciones y salarios de dicho Escalafón.

PARAGRAFO 2°. La Administración Central se compromete a respetar las normas que anteceden en relación con la calidad de Trabajadores Oficiales, entendiéndose que es causal de mala conducta todo hecho o acto administrativo que no se ajuste a ella. El funcionario que emita el acto o produzca el hecho, será solidariamente responsable con el Municipio de las consecuencias patrimoniales que se produzcan a este o al Trabajador”.

El Capítulo III sobre “Seguridad Social y Beneficios Asistenciales” dispone sobre la Pensión de Hospitalización, Pensión de Invalidez y Pensión por Enfermedad General.

El Artículo 27° de la CCT dispone de la Pensión de Invalidez, así:

“ARTÍCULO 27°. PENSIÓN DE INVALIDEZ: Para efectos de las Pensiones de Invalidez, la Administración Central del Municipio de Santiago de Cali se ajustará en un todo a los ordenamientos de la Ley 6ª de 1.945”.

El Artículo 28° de la CCT dispone de la Pensión por Enfermedad General, así:

“ARTÍCULO 28°. PENSIÓN POR ENFERMEDAD GENERAL: Cuando con ocasión de una enfermedad general, el trabajador (ra), sea incapacitado para trabajar por más de Ciento Ochenta (180) días continuos, se le reconocerá una pensión entre el setenta y cinco por ciento (75%) y el cien por ciento (100%) del salario que devengaba, proporcionada al grado de invalidez que determine el Medico Laboral de la Unidad de Salud Laboral del Municipio o quien haga sus veces”.

En su Capítulo XI sobre Aspectos sindicales, así:

“ARTÍCULO 115°. GARANTIAS EN PERMISOS SINDICALES. A la firma de la presente Convención Colectiva de Trabajo, la Administración Central del Municipio de Cali reconoce, que los Directivos del Sindicato de Trabajadores Oficiales

del Municipio de Cali, que gozan de permiso sindical remunerado, tendrán los mismos derechos y beneficios de que disfrutaban cualquiera de los trabajadores oficiales del Municipio de Santiago de Cali.

De conformidad a lo firmado en el Acta de Cumplimiento y Aclaratoria, elevada a Convención, el treinta (30) de noviembre de 2005 se transcribe el siguiente aparte: **“Que el anterior artículo hace alusión a que todos los directivos sindicales que gocen de permiso sindical remunerado tienen derecho a todos los beneficios generales y especiales y a todas las prestaciones económicas contenidas en la Convención Colectiva de Trabajo para todos los trabajadores oficiales del Municipio de Santiago de Cali, sin consideración a la labor contratada”.**

Lo anterior, en virtud de lo dispuesto en el Acta de Acuerdo del 30 de abril de 2008, en cuyo aparte pertinente se pacta: “En virtud de la facultad que le asiste a los negociadores se acuerda incorporar a la Convención Colectiva de Trabajo y dar plena aplicabilidad, al texto contenido en las actas de acuerdo firmadas entre el Representante Legal del Municipio de Santiago de Cali y el Presidente del Sindicato de Trabajadores Oficiales del Municipio de Santiago de Cali, los días catorce (14) de octubre y treinta (30) de noviembre de 2005, y radicadas con los números 171404 y 203931, respectivamente, las cuales fueron elevadas a Convención Colectiva de Trabajo. En consecuencia, la redacción de la Convención Colectiva de Trabajo, deberá adecuarse al contenido de dichos acuerdos, en los apartes que corresponda”.

PARÁGRAFO. La Administración Central del Municipio de Santiago de Cali reconocerá y pagará a todos los Directivos del Sindicato de Trabajadores Oficiales del Municipio de Santiago de Cali que tengan permiso Sindical remunerado para el desempeño de las funciones propias de la actividad sindical, el derecho a su tiempo de vacaciones acumuladas al momento de solicitarlas o de retirarse de la Dirección Sindical”.

En su Capítulo XII fija los criterios para el otorgamiento de las pensiones de jubilación y la jubilación especial.

El Artículo 121° de la CCT dispone de la Pensión de Jubilación **(i)** para los trabajadores oficiales cuando hayan llegado a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo – Inciso 3 del Artículo 121 de la CCT; **(ii)** para los trabajadores que sean despedidos después de haber trabajado más de quince (15) años y menos de veinte (20) continuos o discontinuos de servicio, cuando cumplan cincuenta (50) años de edad – Inciso 4 del Artículo 121 de la CCT; así:

“ARTÍCULO 121°. PENSIÓN DE JUBILACIÓN: Los trabajadores Oficiales que el 7 de julio de 1969 tenían más de cinco (5) años de servicio a la Administración Central de Municipio de Cali, serán jubilados al cumplir veinte (20) años de servicio continuos o discontinuos al servicio de cualquier entidad de Derecho Público, sin

tener en cuenta la edad, siempre y cuando hayan laborado por lo menos diez (10) años al servicio de la Administración. La cuantía de esta Pensión será del setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de los salarios percibidos en el último año de servicio.

El personal de Trabajadores Oficiales que tenía al 7 de julio de 1.969 más de cinco (5) años de Servicio a la Administración Central del Municipio de Cali y hayan trabajado durante (20) años al servicio de la misma continuos o discontinuos, tendrán derecho a una Pensión de Jubilación equivalente al cien por ciento (100%) del promedio de los salarios percibidos en el último año de servicios para los salarios hasta de veinte mil ochocientos ochenta y cinco pesos (\$20.885) mensuales, sin consideración a la edad.

El personal de Trabajadores Oficiales que tenía el 7 de julio de 1.969 más de cinco (5) años al servicio de la Administración **y el que ingrese a partir de esa fecha por primera vez a la misma, continuarán jubilándose de acuerdo a las disposiciones establecidas por la Ley 6ª de 1.945¹².**

El Trabajador Oficial que sea despedido después de haber trabajado más de quince (15) años y menos de veinte (20) continuos o discontinuos al servicio de la Administración Central del Municipio de Cali, tendrá derecho a que se le pensione al cumplir los cincuenta (50) años de edad. La cuantía de esta pensión será directamente proporcional al tiempo trabajado, respecto de la que le habría correspondido en caso de reunir los requisitos necesarios para disfrutar de la jubilación plena que establece la ley, con excepción de aquellos que sean despedidos por abandono del cargo o mala conducta.

La Administración Central del Municipio de Cali conservará su derecho de repetir lo pagado, en caso de concurrencia con otras Entidades por la cuota proporcional al tiempo de servicio del trabajador que se haya acumulado para efectos de jubilación.

Para efectos de la Pensión de Jubilación, la Administración Central del Municipio de Cali, no descontará el tiempo concedido a sus trabajadores por permiso sindical remunerado o por incapacidades por enfermedad.

Quienes estando al servicio de la Administración Central del Municipio de Cali con anterioridad al año de 1957 y prestaron el servicio militar por cuestiones de orden público y a la terminación de él se vincularon nuevamente a la misma, tendrán derecho a que esa licencia no sea descontada de su tiempo para efectos de jubilación.

¹² Literal b) Artículo 17 Ley 6ª de 1945 "Artículo 17. Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: (...) ... b) Pensión vitalicia de jubilación, cuando el empleado u obrero haya llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo, (...) ..."

Las pensiones de invalidez de que disfrutaban los ex trabajadores Oficiales de la Administración Central del Municipio de Cali, se pagarán a los herederos de los beneficiarios hasta un año después de fallecidos estos.

Este beneficio no regirá para aquellos que ingresen a partir del 7 de julio de 1.969 quienes continuarán pensionándose de acuerdo a las disposiciones vigentes para todos los Trabajadores Oficiales.

Se aclara el Artículo 121° de la Convención Colectiva de Trabajo en el sentido de que la pensión de jubilación para los trabajadores de la Administración Central del Municipio de Cali sin consideración a la edad que hayan cumplido con el requisito de tiempo de servicio, solo genera obligaciones con la Administración respecto a sus trabajadores y al salario que hayan devengado en el mismo, no así respecto de las cuotas partes de otras Entidades que concurran al pago de la pensión de jubilación, las cuales serán reconocidas por la Administración sólo cuando el trabajador cumpla la edad prevista en la ley, siempre y cuando dichas cuotas hayan sido aceptadas por las entidades concurrentes.

Este Artículo solo tendrá aplicación cuando se trate de trabajadores vinculados a la Administración central del Municipio de Cali de forma parcial es decir los trabajadores que no laboran jornadas completas.

Para efectos de la jubilación del personal de que trata el Artículo 5° del Acta firmada el día 17 de Mayo de 1.076 en que se pactó el aumento salarial para la vigencia de Abril 1 de 1.976 a Marzo 31 de 1.977, es decir para el segundo año de la Convención Colectiva que venció el 31 de Marzo de 1.977, se determinará que dicha jubilación se continuará liquidando con el mismo procedimiento indicado en el Artículo referido, o sea que el valor del salario que quede devengado en la presente Convención le será deducido el valor del acercamiento salarial que recibió cada trabajador aprobado por la Comisión de Presupuesto del Honorable Concejo Municipal el día 11 de Mayo de 1.976, según proposición No. 5 adicionado del reajuste que le haya correspondido en esta Convención. El valor resultante de esta operación es la base para la jubilación.

Para mayor claridad se analiza un ejemplo en un acta adicional, a la cual se le considera incorporada a la presente Convención.

En esta Acta se relacionan las personas que se encuentran en la situación aludida con sus respectivos sueldos y el valor de acercamiento antes citado.

El Artículo 121° de la CCT menciona el tema de las cuotas partes de otras entidades y el pago de la Pensión de Jubilación – Inciso 10 del Artículo 121 CCT, así:

“ARTÍCULO 121. PENSIÓN DE JUBILACIÓN:

(...)

Se aclara el Artículo 121° de la Convención Colectiva de Trabajo en el sentido de que **la pensión de jubilación para los trabajadores de la Administración Central del Municipio de Cali sin consideración a la edad que hayan cumplido con el requisito de tiempo de servicio**, solo genera obligaciones con la Administración respecto a sus trabajadores y al salario que hayan devengado en el mismo, no así respecto de las cuotas partes de otras entidades que concurran al pago de la pensión de jubilación, las cuales serán reconocidas por la Administración solo cuando el trabajador cumpla la edad prevista en la ley, siempre y cuando dichas cuotas hayan sido aceptadas por las entidades concurrentes.

El Artículo 122° de la CCT dispone de la Pensión de Jubilación Especial (i) para los trabajadores oficiales que desarrollan sus actividades en la planta asfáltica y/o en las cuadrillas de asfalto, al cumplir veinte (20) años de servicio y cualquier edad, y (ii) para los trabajadores oficiales que desarrollan sus actividades en la planta asfáltica y/o en cuadrillas de asfalto, al cumplir quince (15) o más años de servicio, cuando cumplan cincuenta (50) años de edad; así:

“ARTICULO 122°: JUBILACIONES ESPECIALES. Los trabajadores de la Planta Asfáltica, Cuadrillas de Asfalto, Operarios de Compresor, Pintores Automotrices y Operarios del Horno Crematorio del Centro de Zoonosis de la Secretaría de Salud Pública Municipal, adquirirán el derecho de jubilación al cumplir 20 años de servicio y cualquier edad o quince (15) años de servicio y cincuenta años de edad, de acuerdo a la ley y a las condiciones establecidas en la Convención para la pensión de jubilación”.

Esta Pensión Especial de Jubilación conforme lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005, corresponde al trabajador oficial que a julio 31 de 2010, desarrollaba actividades en la planta asfáltica y/o en cuadrillas de asfalto y tenía quince (15) o más años de servicio y menos de veinte (20) de servicio, y adquiere el derecho a reclamarla cuando cumpla los cincuenta (50) años de edad.

El Principio de Favorabilidad¹³ (Artículo 53 de la Constitución Política) y las disposiciones del Decreto Ley 2090¹⁴ de julio 26 de 2003 *Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades*, que en su Artículo 1° define el campo de aplicación.

¹³ La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que las Convenciones Colectivas de Trabajo son consideradas normas jurídicas, susceptibles de ser interpretadas con base en el principio de favorabilidad, Sentencias SU-241 de 2015, SU-113 de 2018, SU-267 de 2019 y SU-445 de 2019.

¹⁴ Modificado por el Decreto 2655 de 2014 *Por el cual se amplía la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto 2090 de 2003*, publicado en el Diario Oficial N° 49.368 de diciembre 17 de 2014.

“ARTÍCULO 1°. DEFINICIÓN Y CAMPO DE APLICACIÓN. El presente decreto se aplica a todos los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, entendiendo por actividades de alto riesgo aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo”.

En su Artículo 2° del Decreto 2090 de 2003, determina las actividades de alto riesgo:

“ARTÍCULO 2°. ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD DEL TRABAJADOR. Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:

(...) 2. **Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas,** por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional. (...)

4. **Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.**
(...)”

En su Artículo 5° del Decreto 2090 de 2003, establece el monto de la cotización:

“ARTÍCULO 5°. MONTO DE LA COTIZACIÓN ESPECIAL. El monto de la cotización especial para las actividades de alto riesgo es el previsto en la Ley 100 de 1993, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador”.

En su Artículo 8° del Decreto 2090 de 2003, establece el l:

“ARTÍCULO 8°. LÍMITE DEL RÉGIMEN ESPECIAL. El régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en este decreto, solo cubrirá a los trabajadores vinculados a las mismas hasta el 31 de diciembre de 2014.

El límite de tiempo previsto en este artículo podrá ampliarlo, parcial o totalmente, el Gobierno Nacional hasta por 10 años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales.

A partir de la fecha determinada en el inciso primero de este artículo o la determinada por el Gobierno Nacional de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, quienes actualmente estén afiliados a las actividades que en el presente decreto se definen como alto riesgo, continuarán cobijados por el régimen especial de que trata este decreto. Los nuevos trabajadores, se afiliarán al Sistema General de Pensiones en los términos de la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 y aquellas que las modifiquen o adicionen y sus respectivos reglamentos”.

“PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 1° del Decreto 2655 de 2014. Si después de haber transcurrido los primeros cinco (5) de la ampliación de que trata este artículo, el Consejo Nacional de Riesgos Laborales presenta un estudio que evidencie nuevos elementos técnicos que requieran la revisión del término otorgado por este decreto, el Gobierno nacional procederá a revisar dicho plazo.

5.4. Decisiones que Impactan la Interpretación de la CCT 2008-2011

- **Sentencia C-651 de 2015 de la Corte Constitucional**

Declaró exequible el Artículo 8 del Decreto 2090 de 2003, en la que estableció que la norma no desconoce el Artículo 48 de la Constitución Política, aun cuando prevea que la vigencia de sus reglas sobre pensión de vejez por actividades de alto riesgo supera la fecha de entrada en vigor del Acto Legislativo 01 de 2005, y también el 31 de julio de 2010, fecha límite en la cual por mandato de la reforma constitucional debían expirar todos los regímenes especial y exceptuados, así como los demás que allí se indican.

Decisiones y Pronunciamientos de la Administración Municipal de Santiago de Cali

- **Resolución N° 4122.1.21.1222 de 2010**

Resolución 4122.1.21.1222 de 2010 que reconoció una pensión de jubilación especial a favor de un Directivo Sindical de conformidad con lo ordenado en la Resolución N°4122.0.21.1097 de 2010 que resolvió un Recurso de Apelación reconociendo con base en el Artículo 122 en concordancia con el Artículo 115 de la CCT 2008-2001, como requisito para el Directivo Sindical contar al 31 de julio de 2010 con 20 años de servicio, cobijado por el beneficio establecido en el Artículo 115 de la CCT, por ser directivo sindical, gozar de permiso sindical remunerado.

- **Comunicación 202041210100015754 del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública de junio 16 de 2020**

Sobre el concepto jurídico de la aplicación de los Artículos 121 y 122 de la Convención Colectiva de Trabajo 2008-2011 y el reconocimiento de la pensión de jubilación y/o jubilación especial, consignado en Acta levantada de la Reunión 4137.010.16 de diciembre 17 de 2019, la cual recoge el Concepto Jurídico emitido por el Comité Jurídico del Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional. En apartes señala:

“Para el caso que nos ocupa, la prohibición de negociación colectiva en pensiones (regla) contenida en el Acto Legislativo N° 01 de 2005, está en abierta contradicción con principios fundamentales del ordenamiento constitucional que nos conducen a concluir que la conducta está permitida (principios que se desprenden de lo dispuesto en los artículos 90, 53 inciso 4, 550 y 93 de la C.P.; más los convenios

87, 98 y 154”. En otro aparte señala: “Salvo mejor criterio, lo que deberá tener en consideración el operador jurídico competente, es acudir al principio de favorabilidad para aplicar las condiciones que más favorezcan a los peticionarios y para ello, los servidores públicos encargados de instruir la actuación administrativa objeto de concepto, deberán acudir a lo señalado en las sentencias emitidas por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali – Sala Laboral – para resolver el asunto. Expuesto lo anterior, se expresa la siguiente: **III. Conclusión.** Este concepto u opinión no define la situación individual de ningún trabajador oficial por cuanto esa responsabilidad, función y decisión, corresponde a él (la) funcionario (a) que desempeña el empleo de Subdirector de Gestión Estratégica del Talento Humano en coordinación con el (la) Director (a) del Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional, conforme a la descripción de funciones esenciales asignadas en los correspondientes manuales, vaciados en el Decreto Municipal 411.0.20.0673 de diciembre 6 de 2016 en los términos atrás expuestos. Así las cosas, frente a las diferentes interpretaciones que encuentren lógicamente posibles y razonablemente aplicables al asunto se escogerá, la que produzca los efectos más favorables al trabajador, o que conduzca a un resultado exitoso en su causa. Lo anterior sin perjuicio de tener en consideración los principios que rigen el derecho al trabajo, entre los que destaco el principio de confianza legítima en materia pensional fundamentado en el principio general del derecho de la buena fe y que significa la conservación de aquellas expectativas próximas a consolidarse o que encuentran respaldo en la conducta inequívoca del organismo encargado del Sistema Pensional. Este principio vincula a los servidores públicos para obrar con la mayor diligencia y probidad, evitando todo daño o vulneración de los derechos fundamentales. Es así como, este principio como argumento normativo impide que las instituciones y entidades encargadas de reconocer y pagar una pensión no cumplan con la palabra dada y el respeto del acto propio, negando pensiones que por derecho se tiene. En este orden y en términos de la Corte Constitucional, en su Sentencia SU 267/19, “...la Corte Constitucional ha sostenido que no se puede desconocer el valor normativo de las convenciones colectivas, así se aporte a un proceso judicial en calidad de prueba. En la sentencia SU-241 de 2015, esta Corporación señaló que el deber de interpretación es un “mandato constitucional para todos los operadores jurídicos, y más aún para la autoridad judicial (artículos 228 y 55 de la Constitución Política), las cuales, una vez establecido el texto de la convención colectiva, deben interpretarla como norma jurídica, y no simplemente como una prueba, máxime si de aquella se derivan derechos y obligaciones para los particulares” ...”. ...” En los artículos 53. Superior y 21 del Código Sustantivo del Trabajo se establece como principio que, en caso de duda en la aplicación y/o interpretación de las fuentes del derecho, siempre deberá preferirse aquella que resulte más favorable para el trabajador. Lo anterior, se conoce como el principio de favorabilidad o in dubio pro operado, cuyo alcance ha sido desarrollado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional... “...Esta Corporación también ha señalado que estos parámetros se relacionan intrínsecamente con el principio de interpretación pro persona, en virtud del cual deben aplicarse las normas jurídicas de tal forma que se procure la mayor

protección y goce efectivo de los derechos de los individuos. Esto, con el fin de que las disposiciones legales sirvan como instrumento para garantizar el respeto por los derechos y prerrogativas esenciales que, a su vez, se encaminan a materializar una “mejor calidad de vida de las personas” Es decir, en los casos que Usted relaciona en la solicitud de opinión, deberá tenerse en consideración lo instruido por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral -, cuando en su Sentencia SL 526-2018 de febrero (14) de 2018, con ponencia del Magistrado Luis Gabriel Mirando Buelvas, expone:

“(…)

...la edad establecida para el acceso a la pensión no está atada a una relación laboral o vínculo jurídico vigente, sino todo lo contrario, a una situación personal o individual, por tanto, no puede ser vista como un requisito de estructuración o conformación del derecho, sino simplemente como una condición de su exigibilidad, goce o disfrute.

(…)

En síntesis y a manera de colofón, cuando la disposición convencional previó la pensión de jubilación exigiendo un tiempo de servicios mínimo y la desvinculación del servidor de la entidad, sobre el supuesto de que a los que estaban vinculados similar derecho concibió, no queda duda alguna que la edad dejó de ser un requisito de estructuración del derecho para los primeros, pues a ello solo bastaba el cumplimiento de los anteriores en el término de su vigencia, para tenerse a ésta como un mero requisito de la exigibilidad, disfrute o goce del derecho pensional. (...).”

Lo anterior, sin desconocer los proveídos judiciales atrás transcritos, en especial, los emitidos por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali – Sala Laboral-, al igual que, los actos administrativos ya emitidos sobre casos similares y teniendo en consideración que el contenido de la temática, viene pactado con anterioridad a la vigencia del Acto Legislativo No. 01 de 2005 y cuyos supuestos, reitero, no han sido objeto de denuncia desde su acuerdo, pues, los argumentos esbozados en esta opinión, fundamentan la manera como se entiende la antinomia o conflicto constitucional, circunstancia que salvo mejor criterio, dan pie a considerar para el análisis el contenido de esa negociación colectiva en pensiones hasta tanto sea renegociado por las partes.

- **Comunicación 202041210100020484 del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública de agosto 03 de 2020, que precisó el concepto jurídico, emitido en la Comunicación 202041210100015754 de 2020, de la que se extraen apartes, así:**

“Esta opinión ratifica lo ya expuesto en el concepto dirigido a Usted mediante escrito identificado con el número de Orfeo 202041370400023834 del 16-06-2020, para lo cual solo resta complementar lo allí consignado, con el siguiente comentario:

Es de pertinencia expresar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que las Convenciones Colectivas de Trabajo deben ser consideradas

como normas jurídicas, susceptibles de ser interpretadas con base en el principio de favorabilidad, (...).

Otro antecedente que debe invocarse como elemento de juicio, se tiene en la Resolución No. 0762 de 2015 emitida en ese Organismo, mediante la cual se reconoció (...) ..., una pensión de jubilación especial establecida en el Artículo 122 de la Convención Colectiva de Trabajo 2008-2011. Tal reconocimiento se realizó con base en el Artículo 122 de la Convención Colectiva (...) ..., por cuanto el trabajador oficial (...) ..., para el 31 de julio de 2010 tenía 17 años de servicio a la Administración Municipal y 59 años de edad, y además, desde el 30 de noviembre de 2005, desempeñaba el Cargo de INSPECTOR DE OBRAS PÚBLICAS Y PLANTA ASFALTICA, (...). Vemos en este último caso como el señor (...)..., no cumplía con los veinte (20) años de servicios, (...)..., circunstancia que nos permite pensar que en la decisión adoptada en ese Organismo se consideró el principio de favorabilidad y su aplicación ante la convención colectiva de trabajo y sin pretender en manera alguna entrar a particularizar la actuación, solo podría colegirse el sustento de esa actuación administrativa, con el pronunciamiento expuesto por la Corte Constitucional en su Sentencia SU 267/19 (...).

(...)

“A pesar de cualquier interpretación que a hoy pueda darse frente a los aspectos normativos que componen la convención colectiva de trabajo suscrita con los trabajadores oficiales del hoy Distrito Especial (...), resulta de pertinencia acotar que las mismas vienen siendo objeto de la figura de la prórroga automática a que hace mención el artículo 478 C.S.T. que establece: “Prórroga automática. (...) ... (...).

“En este orden, también debe considerarse como elemento de juicio los siguientes pronunciamientos:

- Las Sentencias 42703 de 2013, SL-2733 de 2015 y SL-526 de 2018 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en las que se estableció que, para determinar los requisitos de estructuración del derecho a una pensión de jubilación de origen convencional, se requiere revisar la redacción de la disposición convencional desde su interpretación gramatical, sistemática y teleológica, para diferenciarlos de las simplemente condiciones para su exigibilidad, goce o disfrute.
- Las Sentencias SU-241 de 2015, SU-113 de 2018, SU-267 de 2019 y SU-445 de 2019 de la Corte Constitucional, en las que se estableció que las Convenciones Colectivas de Trabajo deben ser consideradas como normas jurídicas, susceptibles de ser interpretadas con base en el principio de favorabilidad.

“En consecuencia, si una normativa, lo que incluye las convenciones colectivas de trabajo, admite varias posibilidades de interpretación, debe ser entendida por parte del operador jurídico en lo que resulta más benéfico para el trabajador, pues en caso contrario, se vulneraría el derecho fundamental al debido proceso y al principio de favorabilidad previsto en el Artículo 53 de la Constitución Política”

- **Acuerdo No. 001 de junio 8 de 2022 Por el cual el Comité de Conciliación y Defensa Judicial emite una directriz institucional en material laboral en la categorizada Alcaldía Distrital de Santiago de Cali, así:**

“ARTICULO PRIMERO: Con el propósito de precaver la ocurrencia de las causas generadoras de daño antijurídico y prevención del daño antijurídico a partir de la identificación de causas previsible, con base en las condenas adversas a la Entidad por controversias laborales y/o solicitudes en la Administración Central del Distrito Especial (...), en materia de solicitudes de reconocimiento de pensión de jubilación y/o jubilación especial contenida en los Artículos 121 y 122 de la Convención Colectiva de Trabajo 2008-2011, vigente en virtud de la figura jurídica de la prórroga automática, se determina: 1°. En materia de jubilaciones convencionales, lo que deberá tener en consideración en el D.A. de Desarrollo e Innovación Institucional de la Alcaldía Distrital al resolver las solicitudes de pensión de jubilación y/o jubilación especial contenida en los Artículos 121 y 122 de la Convención Colectiva de Trabajo 2008-2011, es acudir al principio de favorabilidad para aplicar las condiciones que más favorezcan a los peticionarios y para ello, los servidores públicos encargados de instruir la actuación administrativa objeto de la directriz que se imparte, deberán acudir a lo señalado en las sentencias emitidas por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali – Sala Laboral, para resolver el asunto. En lo pertinente, vale recapitular lo expuesto en la aclaración de voto de la Sentencia No. 311 del 31 de octubre de 2016, del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, atrás invocada, donde se dijo: “3.- La expresión “Pensión de Jubilación, cuando el empleado un obrero haya llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad después de veinte (20) años de servicios continuos o discontinuo...” de que trata la Ley 6 de 1945, artículo 17, aplicable al caso por remisión de la convención colectiva de trabajo 2001-2003, es preciso hacer los siguientes comentarios: 3.1.- El Diccionario panhispánico de dudas, edición 2015, páginas 193 y 194 hacen referencia a que el término “cuando”, presenta los valores siguientes: “1. Adverbio relativo que introduce oraciones adjetivas de significado temporal. En este caso se relaciona con un antecedente... Su uso es más frecuente cuando la oración adjetiva es explicativa y más raro cuando es especificativa...” “2. Sin antecedente, introduce oraciones subordinadas adverbiales de tiempo, con el sentido “en el momento en que”. Lo anterior implica que, en el contexto analizado, no se requiere la edad para causar la pensión, pues, basta el tiempo de servicio, siendo su exigibilidad en el momento en que cumpla con la edad, puesto que, a renglón seguido señala: “después de 20 años”, siendo en este caso “después” un adverbio que denota posterioridad temporal, expresa el acontecimiento que se toma como referencia, es por lo que, este es el requisito indispensable para causar la pensión...”.

- **Sentencia N° 311 de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, del 31 de octubre de 2016**

La decisión judicial hizo énfasis en los requisitos de estructuración del derecho de la Pensión de Jubilación del Artículo N° 121 de la Convención Colectiva de Trabajo 2008-2011 del Municipio de Cali y el Sindicato de Trabajadores Oficiales.

Consideró el fallo que el Artículo N° 121 de la Convención Colectiva, estableció como requisito de estructuración del derecho a la pensión de jubilación, solamente el haber cumplido el tiempo de servicio exigido al 31 de julio de 2010, siendo la edad una condición de disfrute o de goce de tal beneficio.

La Sala Laboral concedió la pensión de jubilación con base en el Artículo N° 121 de la Convención Colectiva, que remite la pensión de jubilación a las disposiciones del Literal b) del Artículo N° 17 de la Ley N° 6 de 1.945, en aplicación del principio de favorabilidad, señalando que no es un requisito de estructuración del derecho el cumplimiento de la edad, ésta es una expectativa para el disfrute o de goce de tal beneficio, también se pronuncia respecto a que la persona no tiene que estar vinculada laboralmente a la entidad al cumplir la edad, el requisito que debe cumplir es el tiempo de servicio exigido.

La Aclaración de Voto del Magistrado Carlos Alberto Olívar Galé, en apartes señala:

“3.- La expresión “Pensión de jubilación, cuando el empleado un obrero haya llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad después de veinte (20) años de servicios continuo o discontinuo, ...” de que trata la Ley 6 de 1945, artículo 17, aplicable al caso por remisión de la convención colectiva de trabajo 2001-2003, es preciso hacer los siguientes comentarios:

3.1.- El Diccionario panhispánico de dudas, edición 2015, páginas 193 y 194 hacen referencia a que el término “cuando”, presenta los valores siguientes:

“1 Adverbio relativo que introduce oraciones adjetivas de significado temporal. En este caso se relaciona con un antecedente... Su uso es más frecuente cuando la oración adjetiva es explicativa y más raro cuando es especificativa...”

“2. Sin antecedente, introduce oraciones subordinadas adverbiales de tiempo, con el sentido “en el momento en que”.

Lo anterior implica que, en el contexto analizado, no se requiere la edad para causar la pensión, pues basta el tiempo de servicio, siendo su exigibilidad en el momento en que cumpla con la edad, puesto que, a renglón seguido señala: “después de 20 años”, siendo en este caso “después” un adverbio que denota posterioridad temporal, expresa el acontecimiento que se toma como referencia, es por lo que, este es el requisito indispensable para causar la pensión.

3.2. En la sentencia radicación 42703 de 22 de enero de 2013, SL899-2013, M.P. Dr. Jorge Mauricio Burgos Ruíz, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, analizó el caso en el que se estableció una pensión de jubilación proporcional con expresiones semejantes a la aquí señaladas, pues la cláusula

establecía "...Los empleados que presten o haya prestado diez (10) años o más de servicios y menos de veinte (20) años, tendrán derecho a la jubilación proporcional según el tiempo de servicio cuando cumplan las edades establecidas de cincuenta (50) años para los hombres y cuarenta y siete (47) para las mujeres...", considerando que en este caso se requería únicamente del tiempo de servicios para acceder a la pensión, siendo la edad condición de exigibilidad; advirtiendo que la edad y el tiempo de servicios son condiciones sine qua non en las pensiones de jubilación legales, más no en las restrictivas, criterio que debe entenderse de las convencionales.

5.5. Antinomia Constitucional

Contradicción entre dos preceptos legales y contradicción entre dos principios racionales. La contradicción entre dos normas constitucionales, es el caso del Artículo N° 48 en su Parágrafo 2 que prohíbe la Negociación Colectiva en materia pensional; y el contraste con el Artículo 93 que permite la negociación colectiva, sin restricciones, por cuanto comprende todas las negociaciones entre un empleador, una organización de trabajadores con el fin de fijar condiciones de trabajo, regular sus relaciones, en atención a lo regulado sobre Libertad Sindical, Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva en los convenios 87, 98 y 154 de la OIT, que integran el bloque de constitucionalidad.

"PARÁGRAFO 2 DEL ARTÍCULO 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. (adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005): A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o actos jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones".

"ARTÍCULO 93 CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (...)"

5.6. Régimen de Transición de la Ley N° 100 de 1993

El régimen de transición de la Ley N° 100 de 1993 se creó para proteger las expectativas legítimas de los trabajadores afiliados al régimen de prima media con prestación definida a la fecha de su entrada en vigencia y que estuvieran próximos a pensionarse, esto es aquellos empleados y trabajadores que a la fecha de su entrada en vigencia contaran con 35 años de edad o más si son mujeres, o con 40 si son hombres, o 15 años o más de servicios cotizados. Por lo que basta con reunir

cualquiera de los requisitos anteriores para tener el derecho al régimen de transición.

La Ley N° 100 de 1993 creó el Sistema General de Pensiones en el territorio nacional para garantizar el amparo contra las contingencias de la vejez, la invalidez y la muerte. Protegió a dos grupos que se encontraban bajo regímenes pensionales anteriores, los cuales quedarían derogados al entrar en vigencia el nuevo sistema pensional.

El primero, los que tenían derechos, garantías, beneficios adquiridos y establecidos conforme a las normas anteriores, y para quienes a la entrada en vigencia de la ley hubieren cumplido los requisitos para acceder a una pensión o se encontraran pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial en todos los órdenes del régimen de prima media y del sector privado en general.

Un segundo grupo al que quiso proteger, fueron aquellos que estaban próximos a adquirir el derecho a la pensión conforme a los presupuestos de las normas pensionales anteriores. En estos casos, la Ley N° 100 de 1993 otorgó una vigencia ultractiva de algunos elementos del régimen pensional al que venían afiliados, con el fin que a medida que fueran reuniendo los requisitos para acceder a una pensión adquirieran el derecho en los términos previstos en el artículo N° 36 de la Ley N° 100 de 1993.

La Ley N° 100 de 1993, en su artículo 36, estableció el régimen de transición como un mecanismo de protección frente al impacto del tránsito legislativo en materia pensional para quienes no hubieren consolidado el derecho a la pensión durante la vigencia normativa anterior, pero que estaban próximos a cumplir los requisitos, caso en el cual se les mantendrían algunos presupuestos para acceder a la pensión en condiciones particulares, más favorables y diferentes frente a quienes fueran incluidos al Sistema General de Pensiones.

“ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. *La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.*

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se registrarán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE. Sin embargo, cuando el tiempo que les hiciere falta fuese igual o inferior a dos (2) años a la entrada en vigencia de la presente Ley, el ingreso base para liquidar la pensión será el promedio de lo devengado en los dos (2) últimos años, para los trabajadores del sector privado y de un (1) año para los servidores públicos”.

La Corte Constitucional, analizó la vigencia de una norma pensional anterior en sentencia C-540 de 2008, y señaló que:

«rige de manera ultractiva y aún produce efectos jurídicos en nuestro ordenamiento. Esto obedece a que, en consideración a la existencia de una multiplicidad de regímenes pensionales anteriores a la reforma introducida por la Ley 100 de 1993, y con el propósito de proteger la expectativa legítima de adquirir el derecho a la pensión en las condiciones particulares de cada régimen, la misma Ley, en su artículo 36, previó un régimen de transición [...]».

De lo anterior, la Sala puede colegir que el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 se creó para proteger las expectativas legítimas que tenían los trabajadores afiliados al régimen de prima media con prestación definida a la fecha de su entrada en vigencia y que estuvieran próximos a pensionarse, esto es aquellos empleados y trabajadores que a la fecha de su entrada en vigencia contaran con 35 años de edad o más si son mujeres, o con 40 si son hombres, o 15 años o más de servicios cotizados. Por lo que basta con reunir cualquiera de los requisitos anteriores para tener el derecho al régimen de transición.

Es pertinente mencionar que con el Acto Legislativo No. 1 de 2005, el régimen de transición extendió su aplicación hasta el 31 de julio de 2010, o, hasta el 31 de diciembre de 2014 excepcionalmente, en el caso de que los beneficiarios contaran con 750 semanas de cotización o su equivalente en tiempo de servicios al momento de su entrada en vigencia”.

5.7. La Edad Requisito de Estructuración del Derecho Pensional

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha establecido, en muchos casos, que de conformidad con los términos en que fue concebida y redactada la disposición convencional que regula el derecho a la pensión de jubilación (la intención lógica y razonable que se deduce de sus componentes, su estructura gramatical, y su interpretación gramatical, sistemática y teleológica o finalista), no se requiere como requisito de estructuración del derecho pensional, el cumplimiento de la edad, sino solamente haber cumplido el tiempo de servicio exigido¹⁵. La edad

¹⁵ Corte Suprema de Justicia, Sentencias 42703 de 2013, SL-2733 de 2015 y SL-526 de 2018.

no es un requisito de estructuración del derecho pensional, sino simplemente una condición para su exigibilidad, goce o disfrute.

Por lo que es necesario en todos casos, determinar si en la disposición convencional se consagra la edad como una condición de exigibilidad de la pensión, o de su causación.

El análisis y la valoración del material probatorio permite conceptuar al equipo de auditoría que la denuncia ciudadana no está llamada a prosperar, por cuanto existen suficientes fundamentos legales para las decisiones administrativas tomadas por el Distrito de Santiago de Cali.

5. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Tipo de Hallazgos	Cantidad	Valor en Pesos
Administrativos	12	N/A
Con incidencia Disciplinaria	1	N/A
Con incidencia Penal	0	N/A
Con incidencia Fiscal	1	\$344.823.791

Fin de informe.

ANEXO 1. Muestra de Auditoría.

Cedula	Tipo de Pensión	Cedula	Tipo de Pensión
29023159	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	31265438	Jubilación por compartir
29090977	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	16678135	Convencional por compartir
38984082	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	14441250	Convencional
29032855	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	38437191	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común
38958587	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	16671070	Convencional
29071429	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	16667960	Convencional por compartir
29091785	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	16659492	Convencional por compartir
16784893	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	16671218	Convencional
38986493	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	16704149	Convencional por compartir
38947174	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	31872645	Convencional por compartir
38950313	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	16774398	Convencional por compartir
29097495	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	96340727	Convencional por compartir
53402	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	16641640	Convencional
31965022	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	31914419	Convencional por compartir
27447944	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	31830631	Convencional
29078344	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	31901075	Convencional
14997174	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	31912423	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común
38963973	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	71795894	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común
29093677	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	2863107	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común
38986791	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común	14466285	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común
16584501	Convencional por compartir	65645009	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común
38434776	Convencional por compartir	38956586	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común
6228678	Jubilación Invalidez Riesgo profesional	16713920	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común
31962890	Jubilación Invalidez Riesgo profesional	31855730	Sobrevivencia Vitalicia Riesgo común
31925109	Jubilación Invalidez Riesgo profesional	6.220.780	Convencional
4620671	Jubilación por compartir	16823015	Convencional por compartir

Cedula	Tipo de Pensión	Cedula	Tipo de Pensión
31909384	Jubilación Invalidez Riesgo profesional	16612000	Convencional por compartir
4312486	Vejez	16667544	Convencional por compartir
16258786	Convencional	16763047	Convencional por compartir
16652477	Convencional	16750784	Convencional por compartir
474781	Convencional por compartir		

