



PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO POR CONCEPTO DE CUOTAS

PARTES PENSIONALES

Ana Milena Ortega Osorio

Trabajo de grado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo

Asesor

Álvaro Miguel Villadiego Velásquez, Magister en Derecho de la Universidad de Antioquia

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Administrativo

Medellín

2023

Cita	(Ortega Osorio, 2023)
Referencia	Ortega Osorio, A. m. (2023). <i>Prescripción de la acción de cobro por concepto de cuotas partes pensionales</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Administrativo, Cohorte año 2022.



Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decano/Director: Luquegi Gil Neira.

Jefe departamento: Juliana Pérez Restrepo.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO POR CONCEPTO DE CUOTAS

PARTES PENSIONALES

Ana Milena Ortega Osorio¹.

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad analizar los diversos criterios de aplicación del término de la prescripción extintiva para la acción de cobro de las cuotas partes utilizado antes de la expedición de la Ley 1066 de 2006 y la posición jurisprudencial. Se concluye que, teniendo en cuenta la naturaleza del recobro de las cuotas partes pensionales, la jurisprudencia asignó el término prescriptivo de 3, 5 o 10 años a las obligaciones causadas con anterioridad a la expedición de la citada Ley 1066, de acuerdo con la fecha en que se hizo exigible cada obligación.

Palabras Clave: (i) Cuota parte como forma de financiación pensional; (ii) Evolución jurisprudencial; (iii) Facultad de cobro coactivo; (iv) Prescripción extintiva de la acción de recobro; (v) Término prescriptivo; (vi) Unificación legal.

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CUOTA PARTE PENSIONAL COMO MECANISMO DE FINANCIACIÓN DE LA PENSIÓN. 3. EL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO PARA RECOBRO DE OBLIGACIONES PENSIONALES. 4. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES SOBRE EL TÉRMINO DE LA PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA DE RECOBRO DE CUOTAS PARTES. 5. UNIFICACIÓN LEGAL DEL TÉRMINO PRESCRIPTIVO. 6. CONCLUSIÓN. 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

¹ Abogada de la Universidad de Antioquia. Especialista el Derecho de la Seguridad Social de la Universidad de Antioquia. Profesional Universitaria adscrita a la Dirección Jurídica de Pensiones de Antioquia. Correo electrónico: amilena.ortega@hotmail.com. Este artículo se presenta para optar al título de especialista en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como finalidad elaborar una línea jurisprudencial de los términos de prescripción del recobro de las cuotas partes pensionales. Antes de que el legislador unificara el término de la prescripción mediante la expedición de la Ley 1066 de 2006, no existía legislación que hiciera referencia puntual a dicho fenómeno jurídico frente a la forma de financiación de la pensión que es la cuota parte pensional. Esta situación generó diversidad de interpretaciones, ya que muchas entidades públicas de forma negligente omitieron el cobro oportuno de las cuotas partes, generando acumulación de cartera y un consecuente desajuste fiscal.

Para comenzar, se explicará en que consiste la cuota parte como mecanismo de financiación de las pensiones en Colombia. Se evidenciará la naturaleza crediticia de dicho soporte financiero para la seguridad social, haciendo una breve reseña normativa sobre ella, aclarando cuál es su naturaleza y la configuración en el sistema de seguridad social de nuestro país. Además, se explicará que la misma se traduce en obligaciones de contenido crediticio para la entidad responsable de reconocer la prestación pensional, lo que le genera el derecho al recobro respectivo.

Posteriormente, se expondrá de manera breve el procedimiento de cobro coactivo administrativo y cuáles son sus etapas para determinar las que se tienen en cuenta al momento de resolver la aplicación del término prescriptivo de la acción de recobro de cuotas partes.

Luego se explicará de manera concisa en qué consiste el fenómeno de la prescripción como modo de extinguir las acciones por no haberse ejercido durante cierto lapso de tiempo. Posteriormente, se desarrollarán los criterios jurisprudenciales sobre el término de prescripción de las cuotas partes pensionales causadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la

Ley 1066 de 2006. Se exponen las razones por las cuales la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado consideraba aplicable una norma u otra dependiendo de la fecha de pago de cada mesada pensional individualmente considerada, al aplicar los términos de 3, 5 o 10 años para la extinción de la obligación por prescripción de la acción.

Finalmente, luego de elaborar una línea jurisprudencial cronológicamente organizada, se concluirá con la unificación de los términos prescriptivos realizada por el legislador con la expedición de la citada Ley 1066 de 2006 y los beneficios que ella ha acarreado para la recuperación de la cartera por concepto de cuotas partes pensionales por las entidades públicas. Se concluye que el recaudo de las deudas estatales a través del proceso de cobro coactivo, pretende proteger el patrimonio público y se justifica en la prevalencia del interés general, dado que esos recursos son necesarios para dar cumplimiento eficaz de los fines del Estado.

2. CUOTA PARTE PENSIONAL COMO MECANISMO DE FINANCIACIÓN DE LA PENSIÓN

El ordenamiento jurídico colombiano contempla tres formas de financiación de las prestaciones del Sistema General de Pensiones. Éstas son, la cuota parte pensional, el bono pensional y el traslado de aportes entre regímenes.

La cuota parte es un sistema que permite que el tiempo laborado en diferentes entidades se pueda acumular para el reconocimiento de la pensión y de ello surge la correlativa obligación de cada entidad, de contribuir proporcionalmente en el pago de la mesada respectiva.

Desde la Ley 6° de 1945, artículo 29, se estableció tanto la acumulación de tiempo de servicio como la distribución de la pensión en proporción al tiempo de servicio prestado a

diferentes entidades públicas. Posteriormente, la Ley 24 de 1947 reiteró dichos conceptos y, en el artículo 21 de la Ley 72 de 1947 se contempló el derecho del pensionado a exigir el pago total de su mesada a la Caja de Previsión Social a la que se encontraba afiliado, y la consecuente posibilidad de que ésta repita contra las demás entidades obligadas a contribuir en el pago de dicha prestación.

A partir del Decreto 2921 de 1948 se reglamentó el trámite para el reconocimiento y pago de la cuota parte pensional, señalando textualmente en el artículo 3° lo siguiente:

ARTICULO 3o. Dentro de los quince días hábiles siguientes la Caja o la entidad en cuyo conocimiento es puesta la solicitud deberá manifestar si la acepta o si la objeta con fundamento legal. En caso de que guardare silencio, la Caja que inicialmente recibió la solicitud de reconocimiento de la pensión le exigirá la devolución de los documentos originales que le hubiere remitido, si es el caso, y dictará la providencia que decida sobre la solicitud del empleado.

Por su parte, el artículo 28 del Decreto Ley 3135 de 1968 reiteró el derecho de la entidad pagadora de la pensión, a repetir en contra de las entidades concurrentes en el pago, a prorrata del tiempo laborado a su servicio o de los aportes efectuados. Este Decreto fue reglamentado por el Decreto 1848 del 04 de noviembre de 1969 en el que se incorporó el silencio positivo cuando la entidad obligada a concurrir en el pago de la pensión, omite pronunciarse respecto de la consulta de la cuota parte pensional.

Con posterioridad se profirió la Ley 33 del 29 de enero de 1985 que en el artículo 2° dispone literalmente: *“La Caja de Previsión obligada al pago de pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ellas, o contra las respectivas Cajas de Previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellos”*.

En el mismo sentido, el artículo 7° de la Ley 71 de 1988 y el artículo 28 del Decreto 1160 de 1989 reiteran el derecho a la acumulación de tiempos para el reconocimiento de la prestación por vejez y, la consecuente obligación de las entidades contribuyentes.

Si bien, las normas relacionadas son anteriores a la Ley 100 del 23 de diciembre de 1993, con la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, no desapareció la figura de la cuota parte pensional. Al contrario, se reconoció la importancia de este método de financiamiento en el pago de la mesada pensional calificándola como un crédito privilegiado que constituye recursos inembargables. Más aun, por medio del Decreto 2709 del 13 de diciembre de 1994 se reiteró la concurrencia de las entidades públicas a prorrata del tiempo laborado a su servicio y el correlativo derecho de la entidad pagadora, a repetir contra las entidades cuotapartistas.

Ahora bien, de lo anterior se determina que en la configuración de la cuota parte pensional se tienen en cuenta cuatro elementos:

- a. El derecho del trabajador a exigir el reconocimiento y pago de la mesada pensional a la última entidad o caja de previsión a la que estuvo vinculado, o excepcionalmente, a la que estuvo vinculado por más tiempo.
- b. La obligación de esa entidad a reconocer y pagar completamente la mesada pensional.
- c. El derecho de la entidad pagadora de la pensión, a repetir en contra de las entidades concurrentes una vez se efectúa el desembolso de la mesada pensional.
- d. La obligación de las entidades cuotapartistas a proceder al pago de la correspondiente cuota parte en la proporción asignada.

Es necesario agregar, que el pensionado no puede ver afectado su derecho en caso de que la entidad concurrente se niegue al pago la debida cuota parte o, que la entidad pagadora de la prestación, omita ejercer su derecho al recobro, dado que es un trámite administrativo entre

entidades. Si ello ocurriera, se estarían desconociendo derechos de rango constitucional como el derecho al trabajo, la protección de la tercera edad, el derecho a la seguridad social entre otros.

Respecto al tema del recobro de las cuotas partes, y solo cuando la entidad encargada ha hecho efectivo el pago de la mesada pensional, surge para ella el derecho a exigir de las demás entidades el pago de la cuota parte que les corresponde.

De acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-895 del 02 de diciembre de 2009 las cuotas partes tienen las siguientes características:

(i) Se determinan en virtud de la ley, mediante un procedimiento administrativo en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago; (ii) se consolidan cuando la entidad responsable reconoce el derecho pensional; y (iii) se traducen en obligaciones de contenido crediticio una vez se realiza el pago de la mesada al ex trabajador. En otras palabras, si bien nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por esta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.

Para el tema en mención, las características señaladas por la Alta Corporación son el pilar principal y marcan el punto desde el cual surge el derecho de la entidad pagadora para efectuar el cobro de la cuota parte correspondiente. Asimismo, ese recobro no es solo un derecho para la entidad que reconoce la pensión, sino también una obligación de proteger el patrimonio público, dado que esos recursos son necesarios para financiar el sistema pensional y dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado.

La entidad pagadora debe ejercer de manera rápida y eficaz el cobro de las cuotas partes que se le adeudan, para lo cual el legislador le otorgó un poder exorbitante denominado jurisdicción coactiva, que sirve para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor, como las cuotas partes

pensionales, dado que es su obligación propender por el recaudo efectivo de los recursos del Estado.

3. EL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO PARA EL RECOBRO DE OBLIGACIONES PENSIONALES

Como se anunció en el capítulo anterior, el legislador concedió a las entidades pagadoras de las prestaciones económicas del Sistema General de Pensiones, la facultad de ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor. Esa potestad que fue consagrada desde el artículo 79 del Decreto 01 de 1984 y reiterada en el artículo 57 de la Ley 100 de 1993 cuando señala *“De conformidad con el artículo 79 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 112 de la Ley 6a. de 1.992, las entidades administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida podrán establecer el cobro coactivo, para hacer efectivos sus créditos”*.

Jurisprudencialmente se ha definido la facultad coactiva como un privilegio exorbitante de la administración, que consiste en la capacidad de realizar el cobro directo de las deudas a su favor, sin necesidad de acudir a los jueces. Se trata de un asunto en que la administración adquiere la doble calidad de juez y parte, que se justifica en la prevalencia del interés general, toda vez que los recursos que se adeudan al Estado, son necesarios para cumplir los fines estatales esenciales.

Dicha capacidad de la administración permite obtener en tiempo oportuno los recursos, de donde se puede establecer que las acreencias de las entidades públicas están cobijadas por un privilegio general de cobranza, como beneficio del Estado, que le permite crear títulos ejecutivos. Cabe advertir que ello no le faculta para omitir los procedimientos y trámites establecidos por las leyes para adelantar las acciones de cobro.

La Sala Plena del Consejo de Estado señala textualmente que:

En los conflictos de derecho administrativo, salvo disposición en contrario, ni la administración ni los particulares tienen que recurrir a un juez. Aquella actúa generalmente por sí y ante sí, aplica la ley sin requerimiento de parte, obliga al individuo y ejecuta oficiosamente sus propios ordenamientos. Este sistema es una consecuencia necesaria y forzosa de los mandamientos constitucionales y legales que establecen la prevalencia del interés general sobre el interés privado, que consagran en principio de la aplicabilidad inmediata de ciertas disposiciones de derecho público, y que confieren a la rama administrativa la función de realización de la ley. Es, en una palabra, lo que la moderna doctrina del Estado y del Derecho denomina el privilegio de la decisión previa y el privilegio de la ejecución oficiosa. La administración pública, en tales casos y en la medida de su competencia, no tiene que acudir a un juez para que defina, como árbitro de los intereses en choque, lo que es derecho, porque ella misma está investida de poderes jurídicos de decisión y ejecución. Si el particular se conforma con el pronunciamiento administrativo, éste causará estado. Si no se conforma tendrá abierta la vía gubernativa y, posteriormente, la vía jurisdiccional..." (Consejo de Estado, Sala Plena, junio 15 de 1965, p. 297)

La Alta Corporación también manifestó que los actos administrativos proferidos por las entidades cuando ejercen la jurisdicción coactiva, ostentan la misma naturaleza jurídica de las providencias que emiten los jueces en un proceso ejecutivo. De donde se concluye que el proceso de cobro coactivo, es un verdadero proceso judicial de ejecución y no un simple proceso administrativo.

Por el contrario, la Corte Suprema de Justicia considera que la jurisdicción coactiva responde a una función administrativa, posición acogida también por la Corte Constitucional en Sentencia T-445 del 12 de octubre de 1994. En esa providencia se realiza un extenso análisis de las razones por las cuáles el procedimiento de cobro coactivo es de naturaleza administrativa, dado que su objeto se centra en la efectividad del cobro de obligaciones decretadas por el mismo Estado. Por lo que las decisiones que en este se

toman se emiten en documentos que ostentan el carácter de actos administrativos, posición que es la que actualmente se mantiene.

Ahora bien, esa facultad no es ilimitada, toda vez que está condicionada al servicio de la efectiva realización de los cometidos que corresponde a la administración, para el cumplimiento de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho, establecidos en el artículo 2° de la Constitución Política. Además, en su trámite se deben respetar los derechos al debido proceso y derecho de defensa, consagrados en el artículo 29 de la Carta Magna.

En el año 2006, se expidió la Ley 1066 a través de la cual se unificó el procedimiento de cobro coactivo de las obligaciones a favor del Estado y específicamente en el inciso 1° del artículo 5° se señaló que las entidades que cuentan con jurisdicción coactiva, deben seguir el procedimiento dispuesto en el Estatuto Tributario. Adicionalmente, en el párrafo 3° del mismo artículo, se estableció que las Administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPMCPD), seguirían ejerciendo la facultad de cobro otorgada por la Ley 100 de 1993.

La expedición de esta norma, acarreó un cambio importante en lo referente a las actuaciones de cobro coactivo que deben realizar las entidades públicas, con el fin de recaudar su cartera vencida. Lo anterior dado que se ordenó la observancia del procedimiento establecido en el Estatuto Tributario que es el que ha sido más provechoso en la recuperación de las obligaciones a favor del Estado.

Otra característica muy importante incorporada por la Ley 1066 citada, es que permitió a las entidades públicas dar aplicación a la figura jurídica de la remisión de

deudas establecida en el artículo 820 del Estatuto Tributario. Esto con la finalidad de que los estados financieros de las entidades reflejen la realidad de sus carteras y se pueda evidenciar qué obligaciones realmente pueden ser objeto de cobro y cuáles son de difícil recaudo.

Adicional a lo anterior, dicha norma en su artículo 8° modificó el inciso 2° del artículo 817 del Estatuto Tributario, permitiendo que el fenómeno de la prescripción sea decretado por las entidades de oficio o a petición de parte. Además, unificó el término prescriptivo en el caso de las cuotas partes pensionales, tema que había sido tratado por la jurisprudencia, pero no consolidado por el legislador.

De lo hasta aquí expuesto, se evidencia que la ley otorgó a las entidades pagadoras de las pensiones del RPMCPD el derecho a recobrar ante las entidades que concurren en el pago de dichas prestaciones. Para ello les concedió la facultad coactiva y se generó para ellas la correlativa obligación de seguir el procedimiento consagrado en el Estatuto Tributario.

Es necesario señalar que antes de iniciar un proceso de cobro coactivo, se debe haber realizado el cobro persuasivo, si así la entidad lo determinó en su Reglamento Interno del Recaudo de Cartera. Además, se deben verificar aspectos importantes como la configuración del título ejecutivo y la competencia del funcionario ejecutor, tanto funcional como territorial.

Ahora bien, el proceso de cobro coactivo establecido en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario, tiene básicamente tres etapas principales. La primera, es la apertura del proceso de cobro coactivo que se realiza a través del mandamiento de pago. La segunda, es la orden de continuar adelante con la ejecución y la tercera, la liquidación y terminación del proceso.

Entre cada una de esas etapas, hay actuaciones de la administración y del ejecutado, que determinan la procedencia del siguiente paso. Por ejemplo, una vez se notifica el mandamiento de pago, si se proponen excepciones, se deben resolver y con la prosperidad de una de ellas, se puede terminar o no el proceso de cobro.

El mandamiento de pago es el acto administrativo con el cual se inicia el proceso de cobro coactivo y a través del que se ordena al deudor cumplir con la obligación contenida en el título ejecutivo. Este acto debe ser notificado de manera personal y, de acuerdo con la ley el deudor tiene quince (15) días a partir de la notificación, para pagar la deuda o proponer las excepciones que considere pertinentes.

Si el ejecutado paga la deuda, la entidad pública tiene la obligación de terminar el proceso de cobro por pago total de la obligación. Si, por el contrario, el deudor propone excepciones, se pueden presentar dos circunstancias: la primera, que prospere una de ellas y se deba terminar el proceso y la segunda, que no sea procedente declarar ninguna y se continúe el cobro coactivo. En esta etapa, se presenta la mayor oportunidad de contradicción del parte del deudor al cobro que realiza la administración, en cumplimiento del artículo 29 de la Constitución Nacional.

Si el proceso debe continuar, se emite un nuevo acto administrativo por medio del cual se ordena continuar adelante con la ejecución, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 836 del Estatuto Tributario. En esta etapa se decretan las medidas preventivas, en caso de que no se hubiere realizado, y si es procedente, se ordena el avalúo y remate de los bienes del deudor.

Una vez se ha logrado el pago forzoso de la deuda a través de las medidas cautelares, la entidad pública debe realizar la liquidación actualizada del crédito en los términos establecidos en el artículo 446 del Código General del Proceso. Posteriormente, se aplican los dineros obtenidos y se termina el proceso de cobro coactivo.

Cabe resaltar que en el cobro coactivo solo procede recurso de reposición en contra de la resolución que rechaza las excepciones propuestas según el artículo 834 ET. Contra las demás actuaciones por ser de trámite, no procede recurso alguno de acuerdo con el artículo 833-1 del mismo estatuto.

Respecto al tema central, esto es, la prescripción del recobro de las cuotas partes pensionales, es sumamente importante la fecha de notificación del mandamiento de pago, toda vez que ella interrumpe el término prescriptivo. Así lo dispone el artículo 818 del Estatuto Tributario, al señalar textualmente lo siguiente:

El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa.

El término de prescripción de la acción de cobro se suspende desde que se dicte el auto de suspensión de la diligencia del remate y hasta:

- La ejecutoria de la providencia que decide la revocatoria,
- La ejecutoria de la providencia que resuelve la situación contemplada en el artículo 567 del Estatuto Tributario.
- El pronunciamiento definitivo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el caso contemplado en el artículo 835 del Estatuto Tributario.

Conforme con la norma citada, el término de prescriptivo se interrumpe con la notificación del mandamiento de pago y otras causales, lo que implica que una vez acaecida dicha causal, el término empieza nuevamente a correr desde el día siguiente. Lo que se debe tener muy claro para determinar la procedencia de la prescripción de las cuotas partes pensionales.

4. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES SOBRE EL TÉRMINO DE LA PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA DE RECOBRO DE CUOTAS PARTES.

Antes de entrar en el análisis de la jurisprudencia, es necesario indicar que la prescripción es un fenómeno jurídico a través del cual se adquieren las cosas o se extinguen las acciones o derechos, por el transcurso del tiempo. Se encuentra definida en el artículo 2512 del Código Civil Colombiano, de donde se distinguen dos tipos de prescripción: la adquisitiva y la extintiva.

La prescripción adquisitiva se encuentra regulada en los artículos 2518 y siguientes del Código Civil y es un modo de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, por haberlos poseído durante un tiempo determinado, cumpliendo unos requisitos específicos.

Por su parte, la prescripción extintiva, consagrada en los artículos 2535 y siguientes del Código Civil, es por medio de la cual se extinguen las acciones por no haberlas ejercido durante un lapso de tiempo, desde que la obligación se haya hecho exigible. Esta es la prescripción que interesa para el caso del recobro de las cuotas partes pensionales, dado que se ejerce a través de la acción de cobro coactivo.

El Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en Conceptos Nos. 1853 del 11 de diciembre de 2007 y 1895 del 28 de mayo de 2008, consideraba que el recobro de las cuotas partes causadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 1066 de 2006, eran imprescriptibles. Lo que determinó al señalar que no existía una norma que consagrara la extinción de la acción de recobro por prescripción, dado que las normas existentes a la fecha no eran aplicables a las cuotas partes pensionales.

En dichos conceptos se precisó que no era aplicable lo dispuesto en el Código Civil, dada la imprescriptibilidad de los bienes fiscales de las entidades de derecho público, por encontrarse

prohibida su declaratoria de pertenencia. Así como tampoco el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, dado que la prescripción allí establecida solo operaba para los derechos prestacionales de los servidores públicos y no para las acciones crediticias de las entidades del Estado.

Lo anterior se confirmaba con la supresión de obligaciones recíprocas ente entidades nacionales por concepto de cuotas partes pensionales causadas con anterioridad al 1° de abril de 1994, que se estableció en el artículo 4° de la Ley 490 de 1998. Ante lo cual, consideró la Sala que al no preverse un término específico de prescripción de esas obligaciones, el legislador reconoció tácitamente que el recobro de las cuotas partes es imprescriptible.

Ahora bien, la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado no acogió la posición de la imprescriptibilidad del recobro de las cuotas partes causadas con anterioridad a la Ley 1066 de 2006, pero respecto del término prescriptivo no había unanimidad.

La Sección Cuarta en providencia del 30 de julio de 2004, señaló que en vista de que los aportes de la seguridad social constituyen recursos parafiscales, para su cobro se debía aplicar el término prescriptivo consagrado en el Estatuto Tributario, correspondiente a cinco años.

Posteriormente, la Sección Segunda de la misma Corporación, con fundamento en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, artículos 41 y 102 respectivamente, consideró que el legislador consagró un término de prescripción de tres años para las acciones de recobro de cuotas partes pensionales.

Lo anterior dado que los artículos referidos consagraban términos prescriptivos para los derechos surgidos con base en esos decretos, en los que se encuentra sin lugar a dudas, el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales. Por lo que estableció que no solo fue hasta el año 2006 que se dispuso la afectación de ese derecho con el fenómeno de la prescripción, toda vez que existía norma clara y aplicable para efectos de prescripción de dicho recobro.

La Corte Constitucional ha precisado que a partir del principio de “*no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción o caducidad*” se estableció que la resolución de los conflictos jurídicos no puede abandonarse a la suerte de un “*ad calendas graecas*”, es decir, a que no se realice nunca. Por lo que señaló que la prescripción contribuye a la seguridad jurídica, al fijar límites temporales para ejercer las acciones como la del recobro de cuotas partes.

Como se advirtió en capítulo anterior, las cuotas partes constituyen un soporte financiero de las prestaciones del sistema pensional con vínculo directo a la pensión, y por tanto, no pueden extinguirse mediante la prescripción. Lo que difiere respecto del recobro de las cuotas partes, toda vez que se trata de un derecho crediticio a favor de la entidad pagadora de la pensión y como tal, puede extinguirse su acción por el fenómeno prescriptivo.

De donde se infiere que a través de la prescripción no se extingue la obligación de las entidades de concurrir en el pago de las mesadas no prescritas, ni la libera de su obligación. Pero si no se prescribe lo que ha sido afectado por ese fenómeno, se estimula la desidia contable y financiera, al mantener de manera indefinida obligaciones crediticias de tracto sucesivo.

Retomando el análisis jurisprudencial, la Sección Segunda del Consejo de Estado en decisión del 28 de junio de 2012 precisión textualmente lo siguiente:

Ahora bien, en cuanto al tema específico de la prescripción liberatoria en el recobro de las cuotas pensionales, el recuento histórico evidencia, que ninguna norma hizo una referencia puntual a ella, lo que generó según informan las entidades demandadas diversidad de interpretaciones, por lo que fue necesario unificar en la circular controvertida un plazo de 3 años, dado que muchas entidades públicas actuando negligentemente omitieron el cobro oportuno a otros empleadores o entidades de previsión permitiendo la acumulación de cartera por el paso del tiempo y por consiguiente el desajuste fiscal de las mismas.

Esos diversos criterios de aplicación de prescripción extintiva antes del 29 de julio de 2006, se concretan así: el primero, consagrado en el artículo 2536 del C.C.C. reformado por la Ley 791 de 2002; el segundo, hace referencia al carácter laboral de

la prescripción, habida cuenta que las mesadas prescriben en 3 años -art. 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969-, por ende el recobro también, en razón a que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, y el tercero, responde a la naturaleza fiscal de la deuda, lo que lleva a la aplicación de las normas tributarias - art. 817- 5 años- (C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, rad. 0584-09, p. 17).

En este caso la Sección Segunda consideró aplicable para la acción de recobro de cuotas partes causadas con anterioridad a la Ley 1066, el término prescriptivo de la acción ejecutiva consagrado en el Código Civil. Teniendo en cuenta el término de diez años en la redacción primigenia y, el de cinco años que surgió con la modificación realizada por el artículo 8° de la Ley 791 de 2002.

Posteriormente, la Sección Cuarta del Ente Colegiado, en sentencia del 31 de octubre de 2018 realizó un extenso e interesante análisis sobre el tema de la prescripción de las cuotas partes pensionales. Para ello estudió la prescripción extintiva establecida en los artículos 1625, 2512 y 2535 del Código Civil y los artículos 41 y 102 de los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, respectivamente.

Frente a la prescripción extintiva, se señaló en dicha providencia que para su configuración es necesario que se reúnan los siguientes elementos, dado que las razones de existencia de esa figura son la inactividad del acreedor para su cobro y la resistencia del deudor para su pago:

(i) un período de inactividad del derecho o de la acción por parte de su titular, sin perjuicio de su interrupción o suspensión, (ii) la ausencia de reconocimiento del derecho ajeno por parte del deudor, y, (iii) la decisión del deudor de incorporar esa ventaja a su haber mediante los mecanismos legales dispuestos para el efecto. (CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, rad. 23201, p. 14)

En esta decisión, se marcó la posición que ha mantenido el Consejo de Estado hasta la fecha, sobre la prescripción de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales causadas con anterioridad a la Ley 1066 de 2006. Así mismo se establecieron los términos de prescripción y las normas aplicables según la fecha de causación de la cuota parte objeto de recobro.

Considerando que el artículo 2536 del Código Civil estableció un término de prescripción en el caso de las acciones ejecutivas, que se aplica en favor y en contra de las entidades del Estado por mandato del mismo estatuto, el Consejo de Estado determinó aplicable dicha norma respecto de las cuotas partes. A causa de considerar que no existía legislación respecto de los créditos de las entidades públicas que regulara el plazo de la prescripción extintiva.

Conforme con lo anterior, se dispuso que, respecto de las cuotas partes causadas antes del 27 de diciembre de 2002 (fecha de entrada en vigencia de la Ley 791 de 2002), se aplica el término de prescripción de diez años. Frente a las cuotas partes causadas desde la fecha de vigencia de la Ley 791 de 2002, se aplica el término de prescripción de cinco años, establecido en su artículo 8°, que redujo el término consagrado en el artículo 2536 del Código Civil.

Este lapso de cinco años, se aplica a las cuotas partes causadas hasta el 28 de julio de 2006, dado que a partir del 29 de julio de la misma anualidad, se aplica el término de tres años, consagrado en la Ley 1066 de 2006. Norma está última, que unificó el término de prescripción del recobro de cuotas partes pensionales, tal y como se ha venido señalando a lo largo de este escrito.

Frente a la aplicación del término de prescripción trienal consagrado en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, consideró el Consejo de Estado que no son aplicables a la acción de recobro de cuotas partes, por tratarse de figuras diferentes. Esto porque la prescripción

establecida en dichas normas rige la relación empleador-trabajador y no puede ser extensiva a la relación entre entidades públicas, para el cobro de sus créditos. Aunado a que la interrupción de ese término se genera por la actuación de un tercero, es decir, el simple reclamo que realice el empleado.

Igualmente desestimó la aplicación del término consagrado en el Estatuto Tributario, dado que en el caso del cobro de cuotas partes, no se configura ninguno de los supuestos a partir del cual se computa, dado que no ha presentación de declaraciones, ni actos administrativos de discusión o determinación.

También se analizó la aplicabilidad del artículo 41 de la Ley 153 de 1887, concluyendo que tampoco dicha norma es aplicable, toda vez que regula la prescripción adquisitiva de dominio y no la extinción de derechos. Acogiendo la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional frente al tema de la prescripción adquisitiva o usucapión.

Del análisis jurisprudencia anterior, se evidencia que solo hasta el año 2018, muchos años después de la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006, se unificó el criterio sobre el término de prescriptibilidad de las cuotas partes causadas antes de la vigencia de dicha norma. A pesar de que la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado ya había establecido que ese derecho si se veía afectado por el fenómeno de la prescripción.

5. UNIFICACIÓN LEGAL DEL TÉRMINO PRESCRIPTIVO.

El 29 de julio de 2006 entró en vigencia la Ley 1066 de 2006, en cuyo artículo 4° se consagró textualmente lo siguiente:

Artículo 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.

Con dicha norma el legislador unificó el término de prescripción del recobro de las cuotas partes pensionales, con el objetivo de estimular una política de saneamiento fiscal de las entidades, a través del refuerzo de la recuperación de cartera. Igualmente unificó el criterio sobre la tasa del interés aplicable a las cuotas partes, dado que no existía un criterio unificado al respecto.

Al entrar en vigencia esta norma y solo ser aplicable a partir de su vigencia, toda vez que el legislador no dispuso nada en contrario, los criterios jurisprudenciales unificados relacionados con anterioridad, siguen vigentes y son los que actualmente se aplican en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para dirimir los conflictos sobre el tema.

El referido artículo 4° de la citada Ley 1066 fue estudiado por la Corte Constitucional de acuerdo con la sentencia C-895 del 02 de diciembre de 2009, en la que se declararon exequibles las expresiones “*y prescripción de la acción de cobro*” y “*el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva*” que fueron demandadas.

La Ley 1066 respondió a dos necesidades planteadas por el Congreso de la República al

momento del estudio del proyecto de ley. El primero es que la cartera entre entidades públicas por concepto de cuotas partes era muy alta y el segundo, que no había criterios unificados frente a la tasa de interés aplicable y el término de prescripción.

Además, dicha norma fue dictada con el objeto de estimular una política de saneamiento fiscal y estatuyó en su artículo 1º, que *“los servidores que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público”*.

Se dispuso que las entidades que tengan que recaudar rentas o caudales públicos, debían seguir el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario. Esa decisión se fundamenta en que este procedimiento gana eficiencia y eficacia en el cobro de las obligaciones, dado que presenta una reducción de términos y mayor celeridad en la notificación de los actos administrativos.

Los beneficios que ha acarreado la expedición de la Ley 1066 en relación con el recaudo de cartera, se centran en que ha permitido a las entidades acreedoras ejercer más eficientemente el cobro de las cuotas partes pensionales. Toda vez que consagró que para ese recaudo se debe aplicar el procedimiento del Estatuto Tributario que es el que ha mostrado más agilidad en el cumplimiento de su objetivo.

Si bien el término de prescripción se redujo a comparación de lo que jurisprudencialmente se estaba aplicando, ello acarrea la obligación para la entidad acreedora de realizar con mayor eficacia el cobro de las obligaciones a su cargo. Esto permite una superior recuperación de cartera y por ende, de los recursos necesarios para cumplir los fines del Estado, protegiendo así el patrimonio público y minimizando la pérdida de ingresos por cartera incobrable.

Obviamente, en caso de que la entidad obligada al cobro no realice las gestiones debidas y

los recursos públicos se vean afectados por el fenómeno de la prescripción, los funcionarios involucrados podrían eventualmente verse incluidos en procesos de otra índole, como fiscal y disciplinario, por el detrimento patrimonial que ello genera.

A pesar de que la gestión del cobro coactivo mejoró con la expedición de la Ley 1066 y que de manera reiterada la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han considerado la prescriptibilidad del recobro de cuotas partes pensionales y la forma como se interrumpe el término prescriptivo, hay entidades públicas que se niega a dar aplicación a dicho fenómeno.

Para lo anterior se fundamentan en el Concepto No. 1895 del 28 de mayo de 2008 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el cual se manifiesta que *“la interrupción de la prescripción de las obligaciones que se encuentran en esta situación, se produce con la presentación de las cuentas de cobro respectivas”*. Para ello no tienen en cuenta que se refieren a las cuotas respecto de las cuales se incumplió el procedimiento de consulta y se sanea posteriormente a la expedición del acto administrativo que reconoce la pensión.

Ese desconocimiento de la norma y la jurisprudencia por parte de las entidades cobradoras, ocasiona que no se obtenga el pago efectivo de las obligaciones por parte del deudor por la renuencia al pago de obligaciones prescritas. Aunado a que no permite el saneamiento contable que dilucide la verdadera cartera por cobrar que efectivamente tiene una entidad.

Con la expedición de la Ley 716 de 2001 y la conformación del Boletín de Deudores Morosos del Estado, se evidenció que la cartera pública presentaba una crisis, al exponer altos montos de recursos sin gestión de cobro. Lo que se presentó por múltiples razones, especialmente por el temor de los servidores públicos de las implicaciones fiscales o disciplinarias, por la aplicación de los fenómenos de la prescripción y remisión de deudas.

Si bien la Ley 716 de 2001 estuvo vigente solo hasta el 31 de diciembre de 2006, con ella se plantearon temas muy importantes y se realizaron gestiones en las entidades públicas con el objetivo de depurar la información contable. Esto para que los estados financieros revelen de manera fidedigna la realidad económica y financiera de las entidades públicas y no se gastaran esfuerzos sobre deudas incobrables.

6. CONCLUSIÓN.

Del trabajo anterior se concluye que, las cuotas partes pensionales como mecanismo de financiación de las pensiones del Sistema General de Pensiones, se ven afectadas por el fenómeno de la prescripción. Ello no implica que la obligación de la entidad concurrente se extinga, sino el correlativo derecho a su cobro por parte de la entidad pagadora de la pensión, dado que la cuota parte es imprescriptible como la prestación económica.

Igualmente resulta que el término de prescripción del recobro de las cuotas partes, solo se unificó a través de la expedición de la Ley 1066 de 2006 y antes de ella, no existía unanimidad en dicho término. El Consejo de Estado difería en los términos y normas aplicables, según la sección en la que se tomara la decisión, hasta que en el año 2018 unificó el término prescriptivo para las cuotas partes causadas con anterioridad a la citada Ley 1066.

Además de la unificación del término prescriptivo, la Ley 1066 reguló el procedimiento a aplicar para el cobro de cartera en favor de las entidades públicas, así como la aplicación de la remisión de deudas. Con lo que pretendió una gestión más ágil, eficaz y eficiente para el recaudo

de las rentas o caudales a favor del Tesoro Público, conforme a los principios que regulan la Administración Pública.

Si bien la norma multicitada acarreó muchos beneficios, al permitir el mejoramiento del recaudo de cartera y el saneamiento contable de los estados financieros de las entidades públicas, para su cumplimiento eficaz, se deben aplicar las normas y la jurisprudencia de manera correcta. Así mismo, no se debe temer a tomar decisiones respecto de declarar la prescripción de obligaciones o la remisión de deudas, cuando el mismo legislador otorgó esa facultad, de manera rogada y oficiosa.

En definitiva, se puede realizar por parte del Estado una revisión o seguimiento a la forma en que las entidades públicas dan aplicación a la Ley 1066 de 2006. Con lo que se puede establecer si se hace de manera eficiente y si permite el efectivo recaudo de los dineros públicos y el saneamiento contable y financiero de la cartera, para proteger el patrimonio público y dar prevalencia al interés general.

7. Referencias bibliográficas

Cardona González, A. I. (2020). Prescripción de la acción de cobro frente a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal.

Congreso de la República de Colombia (29 de julio de 2006). Ley 1066. Por la cual se dictan normas de la cartera pública y se dictan otras disposiciones, artículos 4 y 5. Diario Oficial N° 46.344.

Congreso de la República de Colombia (29 de enero de 1985). Ley 33. Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el sector público, artículos 2 y 3. Diario Oficial N° 36.856.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. (09 de septiembre de 2021) Sentencia 25103 (CP Julio Roberto Piza Rodríguez)

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. (19 de noviembre de 2020) Sentencia 25228 (CP Stella Jeannette Carvajal Basto)

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. (26 de febrero de 2020) Sentencia 23855 (CP Stella Jeannette Carvajal Basto)

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. (06 de noviembre de 2019) Sentencia 23765 (CP Jorge Octavio Ramírez Ramírez)

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda. (22 de agosto de 2013) Sentencia 0349-12 (CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda. (28 de junio de 2012) Sentencia 0584-09 (CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren).

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (19 de junio de 2008) No. 1904 (CP Gustavo Aponte Santos).

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (28 de mayo de 2008) No. 1895 (CP Gustavo Aponte Santos).

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (11 de diciembre de 2007) No. 1853 (CP Enrique José Arboleda Perdomo).

Consejo de Estado. Sala Plena. (15 de junio de 1965) Anales 407-408 (T. LXIX).

Corte Constitucional de Colombia. (2 de diciembre de 2009) Sentencia C-895. (MP Jorge Iván Palacio Palacio)

Corte Constitucional de Colombia. (8 de junio de 2000) Sentencia C-666. (MP José Gregorio Hernández Galindo)

Parra Ortiz, H.F. (2021). El proceso administrativo de cobro coactivo. Bogotá: Grupo Editorial Nueva Legislación S.A.S.

Triana Perdomo, J.M. (2018). El proceso ejecutivo ante la jurisdicción contencioso administrativa y el cobro coactivo: concordado con la Ley 1437 de 2011 CPACA y la Ley 1564 de 2012 CGP. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.

Urrego Escobar, D. A. (2019). *Tensión entre el derecho fundamental a la seguridad social y financiación pensional de cuotas partes* (Doctoral dissertation, Universidad del Rosario).

Zamora Barbosa, W. H. (2014). Fundamentos del procedimiento administrativo de cobro coactivo.