



Concepto Sala de Consulta C.E. 1108 de 1998 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Radicación 1108 agosto 20 de 1998

ACCION DE REPETICION - Término de Caducidad / ACCION DE REPETICION - Trámite de Acción de Reparación

El término de la acción de repetición es de dos años, al tenor del numeral 9o. del artículo 44 de la Ley 446 de 1998. En consecuencia, dentro de este lapso la entidad interesada debe acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a instaurar la respectiva acción, que tendrá el trámite correspondiente a la acción de reparación directa. Autorizada su publicación el 21 de agosto de 1998.

CUOTAS PARTES PENSIONALES - Conciliación de Diferencias / CONCILIACION PREJUDICIAL - Cuotas Partes Pensionales no Reembolsadas

Antes de dictarse resolución que reconozca una pensión de jubilación, las entidades de previsión que concurran al pago de la misma pueden conciliar sus diferencias respecto de la forma como deben quedar distribuidas las cuotas partes correspondientes. Definidas éstas, aceptadas por el beneficiario y dictada la resolución definitiva sobre el reconocimiento de la pensión, no hay lugar a conciliación entre esas entidades pues sólo el beneficiario tiene interés jurídico para utilizar los recursos o acciones legales respectivos. Cuando se trate del cobro de deudas a cargo de una entidad de previsión, y a favor de otra, por concepto de cuotas partes pensionales no reembolsadas oportunamente, también es viable el mecanismo de la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa (Ley 446 de 1998, artículo 80) y aun la conciliación judicial (artículos 104 y 105 ibídem) sobre la forma y pago de la deuda. Autorizada su publicación el 21 de agosto de 1998.

CUOTAS PARTES PENSIONALES CAUSADAS - Entidad Obligada a su Pago

El pago de las cuotas partes pensionales causadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993 lo asume la entidad de previsión a la cual se hallaba afiliado el empleado en el momento de cumplir los requisitos para obtener la pensión, o aquella a la cual estuviere afiliado al retirarse del servicio. Con fundamento en la Ley 100 de 1993, pueden darse tres situaciones a saber: a) Si la entidad territorial, caja o fondo pensional fue declarada insolvente las cuotas serán pagadas por el fondo de pensión territorial respectivo, que hubiere sustituido a aquellos. b) Si el fondo o caja pensional, al que se encontraba afiliado el trabajador, fue declarado solvente, el mismo fondo o caja tendrá tal obligación. Si se dio la situación prevista en la letra a) y el afiliado solicita su traslado al régimen de prima media con prestación definida, el reconocimiento y pago corresponderá al Instituto de Seguros Sociales, una vez le sea entregado el respectivo bono pensional. Autorizada su publicación el 21 de agosto de 1998.

DESCUENTO POR MORA A LA ENTIDAD EN EL PAGO DE APORTES - Improcedencia

No es viable proceder a efectuar el descuento dispuesto en el artículo 99 del Decreto 1848 de 1969, por cuanto el mismo se refiere a los casos en los cuales es el empleado oficial el que se halla en mora de hacer su aporte y no la entidad, como sucede en el asunto objeto de este pronunciamiento.

INEMBARGABILIDAD DE RENTAS Y RECURSOS INCORPORADOS AL PRESUPUESTO NACIONAL ¿ Excepciones / OBLIGACIONES LABORALES - Plazo para Embargar las Rentas y Recursos Incorporados al Presupuesto Nacional

De conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C - 546 de 1992, la tesis de la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados al presupuesto nacional no es aplicable cuando se trata de obligaciones laborales, en el entendido de que, en este caso, el embargo es procedente transcurrido el término de dieciocho (18) meses a que hace referencia el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. Autorizada su publicación el 21 de agosto de 1998.

NOTA DE RELATORIA: Reitera la Sentencia C - 546 de 1992 proferida por la Corte Constitucional.

Autorizada su publicación el 21 de agosto de 1998.

CONSEJO DE ESTADO

**Concepto Sala de Consulta C.E. 1108 de
1998 Consejo de Estado - Sala de Consulta
y Servicio Civil**

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente : AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Santafé de Bogotá, D.C., veinte (20) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Radicación número: 1108

Actor : MINISTRO DEL INTERIOR.

Referencia : Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santafé de Bogotá E.S.P. Cuotas partes pensionales. Acción de repetición.

El señor Ministro del Interior, a solicitud del Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, D.C., consulta a la Sala acerca del procedimiento que debe seguirse para que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santafé de Bogotá E.S.P. obtenga el pago de las cuotas partes pensionales adeudadas por las entidades públicas obligadas a contribuir con ellas. Al respecto pregunta:

"1. ¿Considerando que el legislador no ha contemplado en forma taxativa término de prescripción alguno para el ejercicio de la acción de repetición, qué trámite debe avocarse en el evento de revestir dicha acción, el carácter de imprescriptible, para efectos de obtener la cancelación efectiva de estas cuotas pensionales?

¿Es viable recurrir a la vía de la conciliación prejudicial para hacer efectivo el pago de dichas obligaciones?

Ante la creación del fondo de pensiones públicas del orden nacional a través de la ley 100 de 1993 en sus artículos 129 y 130, que recoge la Caja Nacional de Previsión Social y los fondos insolventes, prohibiendo la creación de nuevas cajas de previsión o de seguridad social, desapareciendo en consecuencia, las cajas de previsión en los órdenes municipal y departamental, ¿quién asume el pago de las cuotas partes pensionales causadas antes y después de la vigencia de la mencionada ley?

¿Es viable jurídicamente, en armonía con lo establecido en el artículo 53 de la Carta Política, avocar el procedimiento establecido en el artículo 99 del decreto 1848 de 1969, es decir, descontar el valor de los aportes adeudados por la entidad de previsión social al pensionado, liquidándolos con base en los diferentes salarios percibidos por el empleado en el respectivo tiempo de servicio?

Con fundamento, en el pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-546 de octubre 1 de 1992, que consagra la embargabilidad de los bienes estatales en tratándose de obligaciones dinerarias a cargo del Estado, derivadas de relaciones laborales y cuyo pago no haya sido obtenido por vía administrativa, ¿es aplicable la excepción al principio de inembargabilidad de los bienes estatales para el caso de las cuotas pensionales?"

CONSIDERACIONES.

ACUMULACIÓN DE TIEMPO DE SERVICIO EN DIFERENTES ENTIDADES PÚBLICAS PARA EFECTOS DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN. ANTECEDENTES LEGALES.

La ley 24 de 1947, al adicionar el artículo 29 de la ley 6a. de 1945, previó en el artículo 19 la posibilidad de acumular el tiempo de servicios prestados sucesiva o alternativamente a diferentes entidades de derecho público para efectos de la jubilación y estableció que el monto de la pensión correspondiente se distribuiría en proporción al tiempo servido y al salario devengado en cada una de ellas. Al conservar esta posibilidad, la ley 72 de 1947 en el artículo 21 consagró que "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". Señaló igualmente la mencionada disposición que la Caja encargada de pagar repetirá contra las demás entidades obligadas el reembolso de la suma proporcional que les corresponda, de acuerdo con el tiempo de servicio prestado por el empleado en cada una de ellas.

Dicho artículo 21 fue reglamentado por el Decreto 2921 de 1948 en el que se estableció el procedimiento cuando el empleado nacional, departamental o municipal eleve la solicitud de pago de la pensión de jubilación a la Caja o Institución de Previsión Social o demás entidades que atiendan el pago de las prestaciones de los trabajadores oficiales y las que por ley deban hacerlo en el nivel nacional o territorial. Advierte el decreto 2921 que la Caja que efectúe el pago de una pensión formada por cuotas de diversas entidades, repetirá contra las demás obligadas formulándoles la cuenta de cobro a la cual acompañará la respectiva comprobación del pago realizado; dichas cuentas deben ser pagadas a su presentación.

El Decreto ley 3135 de 1968, al regular el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales, estatuyó en relación con la pensión de jubilación que la entidad de previsión encargada del pago de la misma tiene derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ella, a prorrata del tiempo que el empleado pensionado hubiese trabajado en aquellos. A su vez el decreto 1848 de 1969, reglamentario del decreto ley 3135, reiteró en el artículo 72 lo relativo a la acumulación para el cómputo del tiempo requerido para la pensión de jubilación, de los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público. En el artículo 75, al fijar el procedimiento para hacer efectivo el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación remitió al señalado en el decreto 2921 de 1948.

El referido decreto 1848 de 1969 estableció en el artículo 99: "Deducciones por aportes que adeuden. Cuando un empleado oficial tenga derecho a una determinada prestación por la cual deba responder una entidad de previsión social y no haya pagado en todo o en parte los aportes correspondientes, la entidad al hacer el reconocimiento respectivo descontará el valor de esos aportes, que se liquidarán con base en los diferentes salarios percibidos por el empleado en el respectivo tiempo de servicios". Es decir, la entidad encargada de hacer el reconocimiento de una determinada prestación, puede descontar la suma correspondiente a los aportes adeudados por el empleado.

La ley 33 de 1985 reiteró el derecho que asiste a la Caja Nacional de Previsión, cuando efectúe el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación, para repetir contra los organismos no afiliados a ella, o contra las demás Cajas de Previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere laborado o aportado a ellos.

Del análisis armónico de las disposiciones antes señaladas, se observa que desde 1947 existe la posibilidad de que los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público puedan ser acumulados para efectos del cómputo de tiempo requerido para el reconocimiento de la pensión de jubilación, que la entidad encargada de hacer el reconocimiento y pago de dicha prestación es aquella a la cual se hallaba afiliado el empleado en el momento de cumplir su servicio o al retirarse del mismo y que dicha entidad tiene el derecho de repetir, contra las demás obligadas, el reembolso de la cantidad proporcional al tiempo laborado por el pensionado en cada una de ellas.

B. ACCION DE REPETICION.

La acción de repetición, propiamente dicha, nace del inciso segundo del artículo 90 de la Constitución, cuando determina:

"En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este."

La acción está desarrollada, como una modalidad de la acción de reparación directa, en el inciso segundo del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, que dice:

"Las Entidades Públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex-servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra Entidad Pública." (Subraya la Sala).

En el caso materia de consulta debe advertirse que los decretos 2921 de 1948, 3135 de 1968 y la ley 33 de 1985, atrás señalados, utilizan el término repetir al referirse al derecho que tiene una entidad de previsión para cobrar, a otra u otras, el reembolso de los pagos hechos y que correspondan a cuotas partes de una pensión pagada por la primera de dichas entidades. Debe considerarse, entonces, que esta forma de repetición es un procedimiento de tipo administrativo, es decir, una modalidad de cobro y de pago entre esas entidades de previsión encargadas de cubrir, entre todas, el valor total de una pensión.

Al observar la parte final del inciso segundo del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo que señala: "Las Entidades Públicas deberán promover la misma acción, o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra Entidad Pública", estima la Sala que el hecho de que una entidad pública no reembolse oportunamente a otra lo que debe por concepto de cuotas partes de una pensión, pagadas por ésta, constituye un perjuicio para el manejo administrativo y financiero de la entidad que ha cumplido con el deber de pagar la pensión. Por tanto es factible que, en este caso, la repetición se busque como acción por la vía de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Respecto de la acción de repetición a que tiene derecho la entidad o Caja de previsión que efectúe el reconocimiento y pago de la pensión, se encuentra en reiterada jurisprudencia lo sostenido por esta Corporación, en el sentido de que a esa acción debe dársele el trámite correspondiente al de la acción de reparación directa, tal como se manifiesta en los pronunciamientos cuya parte pertinente se transcribe a continuación:

"Contrariamente a lo expresado por el actor, se considera que el conocimiento de la acción de repetición aquí ejercitada es de competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca si se toma en cuenta que lo pretendido en últimas es el reembolso de lo pagado como consecuencia de un reconocimiento indemnizatorio previamente decretado por la jurisdicción y que como tal la reclamación debe ceñirse al procedimiento

señalado para el ejercicio de la acción de reparación directa, de la cual, en la práctica, la repetición viene a ser una secuela o prolongación". (Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia 8 de abril de 1994).

"No quiere decir lo anterior que el Instituto pierda la oportunidad de demandar en acción de repetición, ante esta jurisdicción, dentro de los dos años siguientes al pago que efectúe. La jurisprudencia de la Sala ha venido asimilando esta acción autónoma de repetición como especie del género reparación directa". (Sección Tercera, Sentencia 11240, 15 de agosto de 1996).

Es pertinente concluir con lo precisado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998, cuando dice: "Caducidad de las Acciones: El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo quedará así: 'Artículo 136. Caducidad de las Acciones. ¿ 9. La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad'".

C. CONCILIACIÓN EN MATERIA LABORAL.

La conciliación en materia laboral se predica respecto de los derechos inciertos y discutibles; así lo consagran la Constitución Nacional en el artículo 53 y el artículo 15 del Código Sustantivo del Trabajo. También lo ha manifestado en varias oportunidades la Corte Suprema de Justicia:

"Luego no es atendible la tesis del impugnante de que en el caso sub-lite se consolidó un hecho cierto e indiscutible a favor del trabajador cuando a la terminación del contrato de trabajo no había cumplido el presupuesto de la edad pensional para tener derecho a esta prestación social. Le hacía falta en este momento un requisito indispensable para consolidarlo, cual era el cumplimiento de la edad de 55 años, de conformidad con el artículo 260 del C.S. del T., por lo cual era en esta oportunidad un derecho incierto y discutible, susceptible por lo tanto de ser conciliable entre el trabajador y el patrono, según lo establecen los artículos 15 del CST, 20 y 178 del C.P. del T., produciendo en consecuencia los efectos de cosa juzgada material". (Sala de Casación Laboral, Sección Segunda, radicación No. 2343, 10 de agosto de 1988). (Resalta la Sala).

Debe observarse que el derecho cierto e indiscutible, que no puede ser objeto de conciliación, es el de un trabajador dentro de una relación laboral con su empleador.

Caso distinto es el que surge del artículo 80 de la ley 446 de 1998, modificatorio del artículo 60 de la ley 23 de 1991, en cuanto prevé la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa. Señala la norma citada que antes de iniciar cualquiera de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa o la contractual, las partes individual o conjuntamente podrán formular solicitud de conciliación prejudicial.

La conciliación ha sido prevista como un mecanismo alternativo para la solución de conflictos y está instituida en el artículo 64 de la ley 446 para que "¿dos o más personas gestionen por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador". El artículo 67 ibídem especifica que puede ser judicial o extrajudicial.

A su vez el artículo 70 de la misma ley establece:

"Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo".

Es pertinente recordar el procedimiento que las distintas normas determinan para el reconocimiento, pago y distribución de las cuotas partes respectivas, entre distintas entidades de previsión, cuando se le solicita a una de ellas el beneficio pensional. La Caja o entidad de previsión que reciba la solicitud de pago de una pensión de jubilación, que sea de su cargo, debe remitir copia del proyecto de resolución que elabore a cada una de las entidades responsables de aportar su cuota parte con el fin de que las mismas, dentro de los quince días hábiles siguientes a su recibo, manifiesten si aceptan u objetan la resolución. Si ocurriera el caso de que guarden silencio, la Caja que inicialmente recibió la solicitud de reconocimiento dictará la providencia que decida sobre la misma. Conocido el concepto de las demás entidades, y devuelto por éstas el proyecto de resolución, ésta será elaborada de acuerdo con lo que ellas hubieren manifestado. De la providencia se pasa copia auténtica a las demás entidades obligadas, a fin de que cada una expida el acto administrativo que reconozca y ordene el pago de la cuota que le corresponde. Tal como lo dispone el artículo 5º del decreto 2921 de 1948, el beneficiario podrá ejercer los recursos y las acciones legales, dentro del término señalado para ello, contra la resolución de la Caja a la cual solicitó el reconocimiento de la pensión, en cuanto se refiere a la obligación a cargo de ella, o en cuanto se aparte de lo que las demás entidades hayan aceptado como cuota parte o parte de la pensión que ellas deben pagar.

Además, es el beneficiario quien puede intentar los recursos y ejercer las acciones legales contra las resoluciones que dicten las entidades obligadas al pago de una parte de la pensión, si no se conforma con la decisión tomada en ellas. Inclusive, mientras se tramitan los recursos o se

adelantan las acciones respectivas, el beneficiario tendrá derecho a recibir el pago de las cuotas reconocidas en aquellas consentidas por él.

El procedimiento anteriormente descrito permite entender dos posibilidades:

a) Antes de que sea dictada la resolución que reconoce la pensión al beneficiario, puede presentarse la conciliación entre dos o más entidades de previsión, para determinar la forma como quedan distribuidas las cuotas partes correspondientes.

Definidas las respectivas cuotas partes, aceptadas éstas por el beneficiario y dictada la resolución definitiva sobre el reconocimiento de la pensión, sólo el interesado tiene el interés jurídico para utilizar los recursos o las acciones legales contra la resolución de la Caja a la cual solicitó la pensión de jubilación, bien respecto de la obligación a cargo de ésta o en cuanto se aparte de lo que las demás entidades habían aceptado como cuota parte.

En otras palabras, dictada la resolución definitiva de reconocimiento pensional no es viable ningún tipo de conciliación entre las entidades de previsión, pues mal podría pensarse en conciliar el pago de una "obligación", como son los aportes que deben reembolsar las entidades en las cuales el trabajador pensionado ha cotizado y sobre los cuales ha consentido, máxime si se tiene en cuenta que para que la institución pagadora pueda repetir contra otras entidades se hace necesario que aquella haya efectuado el reconocimiento y pago de la respectiva pensión.

A una situación diferente puede dar lugar el que una entidad de previsión adeude a otra cuotas partes pensionales, es decir, que mientras la última de ellas ha pagado oportunamente al beneficiario la correspondiente mensualidad pensional, una o varias entidades se encuentran en mora de reembolsar a aquella los valores correspondientes a su cargo. Por tanto, existe una deuda consolidada para una entidad, que ha incumplido el pago, y un derecho para la otra que busca el respectivo recaudo.

En este supuesto nada se opone a que antes de proceder a iniciar la acción de cobro (repetición por vía judicial) se utilice el ya comentado mecanismo de la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa, de que trata el artículo 80 de la ley 446 atrás citada, y aún la conciliación judicial según los artículos 104 y 105 de esta misma ley. Se concilian la forma y pago de la deuda, no la cuota parte aceptada por la entidad de previsión pensional, y consentida por el beneficiario.

D. ARMONIZACIÓN DE LAS NORMAS CONVENCIONALES Y LAS DE LA LEY 100.

El artículo 11 de la ley 100 de 1993 advierte que el sistema general de pensiones, con las excepciones previstas en el artículo 279 de la misma, se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional y se respetarán, y conservarán su vigencia, los derechos adquiridos conforme a disposiciones normativas anteriores, pacto o convención colectiva de trabajo, obviamente, sin perjuicio del derecho de denuncia que asiste a las partes.

A su vez, el artículo 283 de la citada ley 100 estatuye que el sistema de seguridad social integral pagará exclusivamente las prestaciones consagradas en esta ley y que las convenciones que con posterioridad a ella se pacten en condiciones diferentes a las contenidas en la misma, "¿ deberán contar con los recursos respectivos para su garantía, en la forma que lo acuerden empleadores y trabajadores". Reitera la mencionada disposición que la ley 100 no vulnera derechos adquiridos mediante convenciones colectivas, sin perjuicio del derecho de denuncia que tienen las partes.

El artículo 48 del decreto reglamentario 692 de 1994 se refiere a la modificación de las convenciones colectivas, con el objeto de armonizarlas con las disposiciones de la ley 100 de 1993, para lo cual los trabajadores y empleadores podrán ejercer el derecho de denuncia que les asiste y el tribunal de arbitramento, si llega a convocarse, tiene la facultad de dirimir las diferencias de acuerdo con lo señalado en el artículo 11 de la ley citada.

De lo anterior puede inferirse que, respecto de las convenciones o pactos colectivos suscritos con anterioridad a la ley 100 de 1993, éstos pueden armonizarse con el estatuto general de pensiones -ley 100-, para lo cual sería necesario el cumplimiento de los supuestos de hecho de las normas mencionadas, esto es, que las partes los denuncien. Si se suscribieron con posterioridad a la ley 100, deben ajustarse a los lineamientos esbozados en dicha ley y, en caso de pactar condiciones diferentes a las en ella establecidas, deberán contar con los recursos respectivos de tal manera que garanticen lo acordado entre el empleador y los trabajadores.

Lo expuesto, aplicado al caso materia de consulta, permite concluir que las entidades a las cuales compete el reembolso de las cantidades que proporcionalmente les corresponde como reconocimiento a una pensión de jubilación, estarán obligadas a hacerlo cuando el beneficiario de dicha prestación cumpla con los requisitos de tiempo y edad exigidos por la ley 100 de 1993, o los contemplados en el régimen a él aplicable al momento de entrar en vigencia el sistema general de pensiones, si se encuentra amparado por el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la mencionada ley.

E. FONDOS DE PENSIONES PÚBLICAS Y DE PENSIONES TERRITORIALES.

La ley 100 de 1993, en el artículo 130, creó el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional como una cuenta de la Nación, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Sus recursos deben ser administrados mediante encargo fiduciario y el Fondo sustituirá a la Caja Nacional de Previsión Social, y a las demás Cajas de Previsión y Fondos insolventes del sector público del orden nacional, en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez y jubilación, de invalidez, de sustitución o sobrevivientes. A partir de 1995, todas las obligaciones por concepto de pensiones de vejez de invalidez y de sobrevivientes, reconocidas por la Caja Nacional de Previsión, serán pagadas por dicho Fondo.

Mediante decreto 2921 de 1994, el Presidente de la República reglamentó el citado artículo 130 respecto de la sustitución de pensiones a cargo de la Caja Nacional de Previsión y de la documentación que ésta debería entregar para el encargo fiduciario correspondiente.

Asimismo, por medio del decreto 1010 de 1995, el Presidente de la República modificó parcialmente el decreto 2921, básicamente respecto del pago por la Caja Nacional de Previsión Social, de las mesadas pensionales hasta el mes de septiembre de 1995 y los procedimientos para poner en ejecución el encargo fiduciario, administrador del Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional.

En el artículo 151, la ley 100 previó que el sistema general de pensiones para los servidores públicos de los niveles departamental, municipal y distrital entraría a regir a más tardar el 30 de junio de 1995. Con tal fin, en el artículo 139-3 ibídem facultó al Presidente de la República para que estableciera el régimen de fondos departamentales y municipales de pensiones públicas. En desarrollo de esta atribución se expidió el decreto

1296 de 1994, mediante el cual se autorizó la creación de fondos departamentales, distritales o municipales de pensiones públicas denominados "Fondos de Pensiones Territoriales", como cuentas especiales sin personería jurídica, adscritas a la respectiva entidad territorial y cuyos recursos se administran mediante encargo fiduciario.

Los Fondos de Pensiones Territoriales tienen como objeto sustituir el pago de pensiones de las entidades territoriales, cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos, que sean declarados insolventes, en los respectivos niveles territoriales. Los fondos o cajas pensionales declarados solventes, pueden continuar funcionando pero sin recibir nuevos afiliados.

También compete a los fondos de pensiones territoriales sustituir a las entidades territoriales, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales pertenecientes a estas entidades, que tengan a su cargo el pago directo de pensiones, cuando dicha sustitución se decida. Para ello debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 11 del decreto 1296 de 1994, en relación con los afiliados a cajas o entidades de previsión que hayan sido sustituidas por los fondos de pensiones territoriales y que soliciten su traslado al régimen de prima media con prestación definida. En este caso el reconocimiento y pago de la pensión corresponderá al Instituto de Seguros Sociales, una vez le sea entregado el respectivo bono pensional

F. INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES ESTATALES.

Si bien el artículo 16 de la ley 38 de 1989, orgánica del Presupuesto General de la Nación, dispone que "las rentas y recursos incorporados en éste son inembargables", no puede desconocerse el pronunciamiento que, respecto de esta norma, hizo la Corte Constitucional en sentencia C-546 de 1992, en la que expresó:

"En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, sólo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporadas al presupuesto de la nación, éste será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo". (Negrillas de la Sala).

Este artículo se refiere a la efectividad de condenas contra entidades públicas (Nación, entidad territorial o descentralizada) para el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, para lo cual el agente del Ministerio Público hará incluir partidas en los presupuestos básicos o adicionales, que permitan el cumplimiento de tales condenas, todo de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Pero, además, el postulado de inembargabilidad de los recursos del presupuesto no tiene aplicación si de obligaciones laborales se trata. Cuando el acto administrativo que contenga una obligación laboral queda en firme, en los términos del artículo 62 del Código Contencioso Administrativo, presta mérito ejecutivo. Entonces, dentro del contexto jurisprudencial de la Corte Constitucional debe entenderse que esa obligación dineraria permite el embargo de los recursos presupuestales en los mismos términos dados para la efectividad de condenas contra entidades públicas, es decir, mediante ejecución ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.

SE RESPONDE.

consecuencia, dentro de este lapso la entidad interesada debe acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a instaurar la respectiva acción, que tendrá el trámite correspondiente a la acción de reparación directa.

Antes de dictarse resolución que reconozca una pensión de jubilación, las entidades de previsión que concurran al pago de la misma pueden conciliar sus diferencias respecto de la forma como deben quedar distribuidas las cuotas partes correspondientes. Definidas éstas, aceptadas por el beneficiario y dictada la resolución definitiva sobre el reconocimiento de la pensión, no hay lugar a conciliación entre esas entidades pues sólo el beneficiario tiene interés jurídico para utilizar los recursos o acciones legales respectivos.

Cuando se trate del cobro de deudas a cargo de una entidad de previsión, y a favor de otra, por concepto de cuotas partes pensionales no reembolsadas oportunamente, también es viable el mecanismo de la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa (ley 446 de 1998, artículo 80) y aun la conciliación judicial (artículos 104 y 105 ibídem) sobre la forma y pago de la deuda.

El pago de las cuotas partes pensionales causadas con anterioridad a la vigencia de la ley 100 de 1993 lo asume la entidad de previsión a la cual se hallaba afiliado el empleado en el momento de cumplir los requisitos para obtener la pensión, o aquella a la cual estuviere afiliado al retirarse del servicio.

Con fundamento en la ley 100 de 1993, pueden darse tres situaciones a saber:

- a). Si la entidad territorial, caja o fondo pensional fue declarada insolvente las cuotas serán pagadas por el fondo de pensión territorial respectivo, que hubiere sustituido a aquellos.
- b). Si el fondo o caja pensional, al que se encontraba afiliado el trabajador, fue declarado solvente, el mismo fondo o caja tendrá tal obligación.
- c). Si se dio la situación prevista en la letra a) y el afiliado solicita su traslado al régimen de prima media con prestación definida, el reconocimiento y pago corresponderá al Instituto de Seguros Sociales, una vez le sea entregado el respectivo bono pensional.

No es viable proceder a efectuar el descuento dispuesto en el artículo 99 del decreto 1848 de 1969, por cuanto el mismo se refiere a los casos en los cuales es el empleado oficial el que se halla en mora de hacer su aporte y no la entidad, como sucede en el asunto objeto de este pronunciamiento.

De conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-546 de 1992, la tesis de la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados al presupuesto nacional no es aplicable cuando se trata de obligaciones laborales, en el entendido de que, en este caso, el embargo es procedente transcurrido el término de dieciocho (18) meses a que hace referencia el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

Transcríbase al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO □□□ JAVIER HENAO HIDRON

Presidente de la Sala

CESAR HOYOS SALAZAR □□□ LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:29:39