



Sentencia 895 de 2009 Corte Constitucional

Sentencia C-895/09

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO DE CUOTAS PARTES PENSIONALES-No vulnera la Constitución/PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO AL RECOBRO DE CUOTAS PARTES PENSIONALES-Término

El artículo 4º de la Ley 1066 de 2006 establece que el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada respectiva, esto es, que el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales, así como la obligación correlativa de su pago por cada una de las entidades concurrentes, si bien sólo nace cuando el desembolso de cada mesada se ha hecho efectivo al jubilado, son razones de orden público y seguridad jurídica las que exigen que estas obligaciones tengan un plazo extintivo o liberatorio, entendiéndose que lo que se extingue es el derecho subjetivo de la entidad a recobrar, sin que ello signifique la autorización a un destino diferente de los recursos de la seguridad social, ni el desconocimiento del principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional.

CUOTAS PARTES PENSIONALES Y DERECHO DE RECOBRO DE MESADAS PENSIONALES-Diferencias

Las cuotas partes constituyen el soporte financiero para la seguridad social en pensiones, sustentado en el concepto de concurrencia, en tanto que el recobro es un derecho crediticio a favor de la entidad que ha reconocido y pagado una mesada pensional, la que a su vez puede repetirse contra las demás entidades obligadas al pago a prorrata del tiempo laborado o de los aportes efectuados. En esa medida, la obligación de concurrencia de las diferentes entidades para contribuir al pago pensional a través del sistema de cuota parte no puede extinguirse mediante la prescripción, porque tiene un vínculo directo con el derecho, también imprescriptible, al reconocimiento de la pensión. Sin embargo, los créditos que se derivan del pago concurrente de cada mesada pensional individualmente considerada sí pueden extinguirse por esta vía (derecho al recobro), en tanto corresponden a obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica entre las diferentes entidades responsables de contribuir al pago pensional.

RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL-Carácter parafiscal y destinación específica

Los recursos destinados a la seguridad social, ya sea que provengan de aportes directos de los empleadores, de los trabajadores, del Estado o de cualquier otro actor del sistema, tienen necesariamente destinación específica, que no significa que los fondos de la seguridad social deban reinvertirse de manera individual en quien efectuó el aporte, puesto que la destinación específica de los recursos de que se habla debe entenderse de manera global como la necesidad de invertirlos nuevamente en el sistema, en beneficio de todos aquellos que se favorecen de él.

CUOTAS PARTES PENSIONALES-Regulación normativa

CUOTAS PARTES PENSIONALES-Concepto/CUOTAS PARTES PENSIONALES-Naturaleza/CUOTAS PARTES PENSIONALES-Características

Las cuotas partes pensionales son un importante soporte financiero para la seguridad social en pensiones, con un origen que antecede al sistema de seguridad social previsto en la ley 100 de 1993, y que representan un esquema de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales, a prorrata del tiempo laborado en diferentes entidades o de las contribuciones efectuadas, que constituyen obligaciones de contenido crediticio a favor de la entidad encargada del reconocer y pagar la pensión, con 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.

CUOTAS PARTES PENSIONALES-Figura con vocación de desaparecer

Las cuotas partes corresponden a un sistema de concurrencia en el pago pensional, diseñado con anterioridad a la Ley 100 de 1993 para entidades públicas del mismo o diferente nivel, y en la medida en que el paso del tiempo ampliará el número de afiliados al sistema general de seguridad social y extinguirá los demás regímenes pensionales que aún subsisten, la figura de las cuotas partes pensionales también tiene vocación de desaparecer.

PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA-Concepto/PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA-Principios en que se sustenta/PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA-Obligaciones derivadas del trabajo y la seguridad social

La prescripción extintiva o liberatoria es la institución jurídica por medio de la cual se pone fin a un derecho y a la correspondiente obligación, como consecuencia del paso del tiempo y de la pasividad de su titular en exigirlo por los cauces previstos en el ordenamiento, y halla sustento en los principios de seguridad jurídica, orden público y paz social. En tratándose de la prescripción extintiva de las obligaciones derivadas del trabajo y la seguridad social no es incompatible per se con la Constitución, en especial con los derechos al trabajo y a la seguridad social, toda

vez que mientras el derecho a solicitar el reconocimiento del derecho a la pensión es imprescriptible, pues se deriva del derecho al trabajo y a la seguridad social, las mesadas pensionales sí pueden prescribir en caso de no reclamación oportuna, por cuanto se trata de obligaciones crediticias de expiración periódica que no afectan la existencia misma de derechos irrenunciables.

Referencia: expediente D-7749

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º (parcial) de la Ley 1066 de 2006, "por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones".

Actor: Marcela Posada Acosta

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil nueve (2009)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Marcela Posada Acosta demanda el artículo 4º (parcial) de la Ley 1066 de 2006, "por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones".

La demanda se admitió por Auto del veintinueve (29) de mayo de dos mil nueve (2009). En la misma providencia se dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia; se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de la Protección Social, a la Superintendencia Financiera de Colombia, a la Caja Nacional de Previsión Social -Cajanal-, al Instituto de Seguros Sociales -ISS- y al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República -Fonprecon-, y se invitó al Colegio de Abogados del Trabajo y la Seguridad Social, al Instituto Colombiano de Seguridad Social, a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, así como a las facultades de Derecho de las universidades Javeriana, Libre, de los Andes y Sergio Arboleda, para que intervinieran impugnando o defendiendo la disposición acusada.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II.- DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada y se subraya el aparte acusado, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No.46.344 del 29 de julio de 2006:

"LEY 1066 de 2006

Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

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.

Parágrafo.- Cuando se celebren acuerdos de pago en materia de seguridad social en pensiones en ningún caso de las condiciones que se establezcan podrán derivarse perjuicios al afiliado o al fondo común de naturaleza pública".

III. LA DEMANDA

A juicio de la accionante, el aparte acusado vulnera el artículo 48 de la Constitución. En su sentir, los dineros de la seguridad social son imprescriptibles en razón a su naturaleza parafiscal y a la imposibilidad de hacer uso de ellos para fines distintos a los constitucionalmente previstos. Según sus palabras, los efectos de la aplicación extintiva de tres (3) años prevista en la norma son inconstitucionales, pues se trata de recursos parafiscales con destinación exclusiva a la seguridad social y que pertenecen al sistema integral a seguridad social en pensiones, pero

que debido a la prescripción pasan a ser recursos ordinarios de los deudores (personas jurídicas territoriales, descentralizadas por servicios o inclusive privadas), incluyéndose en sus respectivos presupuestos, vulnerándose el mandato del artículo 48 Superior, según el cual *"no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella"*.

La demandante afirma que cuando una entidad obligada al pago y reconocimiento de la pensión consulta a las entidades concurrentes y se consolida la obligación en cabeza de éstas, los recursos que deben girar como cuota parte pensional son dineros de la seguridad social, adquiriendo entonces la naturaleza de parafiscales y siendo imposible que los destinen para otros fines.

Sostiene que las entidades responsables del reconocimiento y pago pensional *"no son más que administradoras del sistema"*, de modo que actúan como acreedoras de las cuotas partes de las entidades concurrentes, que a su vez asumen el papel de deudoras, *"pero en últimas sobre dineros de un solo dueño esto es del Sistema de Seguridad Social en Pensiones"*.

Para la ciudadana, permitir la prescripción de las cuotas partes pondría en grave riesgo la cobertura amenazando incluso con un colapso del sistema pensional. Además, reconoce que si bien la jurisprudencia ha indicado que toda acción trae consigo un término de caducidad o prescripción, en este caso ello no resulta constitucionalmente válido porque es la propia Carta Política la que señala el destino específico de los recursos de la seguridad social y prohíbe su utilización para otros fines. De esta manera, estima que los recursos de las cuotas partes pensionales son imprescriptibles *"pues si el derecho pensional no se extingue, tampoco puede aplicarse el fenómeno prescriptivo a factores que constituyen parte integrante del derecho"*.

Concluye que cada entidad de previsión social donde haya aportado el trabajador debe contribuir siempre a prorrata del tiempo que el pensionado haya servido en dichas entidades.

En escrito allegado con posterioridad a las intervenciones ciudadanas, indica que las cuotas partes, además de ser mecanismos para financiar el sistema de seguridad social en pensiones, tienen como propósito garantizar el equilibrio y la sostenibilidad equitativa del sistema, por lo que deben ser considerados recursos parafiscales de la seguridad social a fin de garantizar su especial protección constitucional.

A manera de ejemplo señala que al Seguro Social (ISS) le adeudan por concepto de cuotas partes pensionales, a 31 de diciembre de 2008, *"la no despreciable suma de \$232.249 millones de pesos, frente a los \$664 millones de pesos recaudados por el mismo concepto y que habían sido provisionados y los \$95.990 millones por pagar por cuotas partes a entidades territoriales. A su turno FONPRECON presenta en sus cuentas contingentes cuotas partes de pensiones por cobrar por valor de \$923.759.518 millones de pesos"*.

IV. intervenciones

1.- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Gustavo Adolfo Osorio García interviene en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para defender la constitucionalidad de la norma impugnada.

Comienza por aclarar que el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales lo tiene la última entidad en la cual laboró el trabajador, a quien corresponde el reconocimiento y pago de esa prestación social, sin perjuicio de la repetición contra otras entidades. Para ello expone los antecedentes de las cuotas partes pensionales, creadas *"por la necesidad de facilitar el reconocimiento de la pensión en los casos en que se acumulaban tiempos en las diferentes entidades estatales"*. Sin embargo, precisa que las cuotas partes no han sido concebidas como un derecho laboral del trabajador, sino como una forma de repetir contra las entidades obligadas a cancelar la pensión.

En cuanto a la naturaleza jurídica de las cuotas partes pensionales, sostiene que se trata de obligaciones de contenido crediticio entre entidades estatales, *"donde la última entidad a la que estuvo vinculado el trabajador tiene un derecho patrimonial de repetir contra las demás entidades obligadas, para el pago proporcional de las mesadas que hubiere cancelado al pensionado"*; son, de acuerdo con el interviniente, *"un derecho de la entidad"*.

Procede luego a explicar que para hacer efectivo dicho pago la entidad acreedora debe realizar un doble trámite: un procedimiento administrativo de reconocimiento y aceptación de las cuotas partes, y un procedimiento periódico y vitalicio de recobro con posterioridad al pago de la mesada pensional, *"el cual consiste en obtener el monto proporcional de cada uno de los empleadores públicos obligados a ello"*, pero sin ninguna injerencia en el reconocimiento o pago de la pensión del trabajador, de modo que no le son aplicables los principios propios de ésta.

En cuanto a la extinción de la obligación, considera que el Legislador tiene una amplia potestad de configuración, de manera que puede regular este tipo de obligaciones como lo hace en la norma acusada al fijar un término de prescripción.

De otra parte, el Ministerio de Hacienda afirma que los dineros recuperados por reembolso de cuotas partes no son dineros de la seguridad social, sino que *"se trata simplemente del recobro de una obligación crediticia a la que [la entidad] tiene derecho de acuerdo con la ley y que en tal sentido es perfectamente renunciable como cualquier derecho de contenido económico"*. Sostiene, además, que en estricto sentido esos recursos no ayudan a pagar la pensión, porque el ex trabajador no depende de ese recaudo para obtener sus mesadas.

Para el interviniente, la demandante incurre en un error conceptual al confundir las cuotas partes pensionales con las cotizaciones al sistema de seguridad social, pues aquéllas surgen cuando no se realizaron las cotizaciones, como en el régimen previo a la Ley 100 de 1993.

Finalmente, explica que no prescribe el derecho pensional sino la concurrencia al pago de la pensión de jubilación, lo que en nada riñe con el artículo 48 de la Constitución.

2.- Ministerio de la Protección Social

La ciudadana Martha Ayala Rojas interviene en nombre del Ministerio de la Protección Social para solicitar que se mantenga la vigencia de la norma acusada.

Luego de explicar en qué consisten las cuotas partes pensionales, recuerda que la Ley 1066 de 2006 fue expedida con el propósito de sanear la situación fiscal de las entidades públicas a través de la recuperación de cartera, creando mecanismos expeditos y eficaces para el recaudo de créditos pendientes, evitando que hacia el futuro se acumularan estas acreencias. En consecuencia, encuentra consonante con esta política que se haya previsto un término de prescripción para el cobro de cuotas partes pensionales, a fin de apremiar a los empleadores públicos o entidades de previsión para exigir con celeridad el cobro de los recursos a las entidades respectivas, pues se pudo constatar cierta negligencia para su reclamo oportuno.

En su concepto, fijar un término de prescripción para el recobro no pone en riesgo el pago de mesadas pensionales, *"pues precisamente uno de los requisitos para efectuar el mismo, es el pago efectivo de la mesada pensional, de tal forma que las relaciones entre las entidades públicas que deben concurrir en el pago de la pensión, no afectan al pensionado"*.

Por lo demás, la intervención coincide con la presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.- Instituto de Seguros Sociales -ISS-

El director jurídico nacional del Instituto de Seguros Sociales, Sergio Hernando Colmenares Porras, solicita a la Corte inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo demandado, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Para el interviniente, *"la formulación de cargo pretende estructurarse con base en una interpretación de la misma, fundamentada en apreciaciones subjetivas, toda vez que le asigna a las cuotas partes pensionales la naturaleza de recursos parafiscales"*. En su sentir, los recursos que tienen dicha connotación son los aportes o cotizaciones a la seguridad social, mas no las cuotas partes, que sólo constituyen soportes financieros del sistema cuando el trabajador ha laborado o efectuado aportes en diferentes entidades.

4.- Fondo de Previsión Social del Congreso de la República - Fonprecon-

El ciudadano Alberto García Cifuentes, quien actúa para representar al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, solicita a la Corte declarar inexecutable la norma demandada.

En primer lugar, recuerda que la obligación de concurrir al pago de la pensión nace de la ley, por lo que el acto administrativo en el que se establece la cuota parte es de simple reconocimiento y determinación, pero no constitutivo del derecho.

En segundo lugar, opina que los dineros que se recaudan por concepto de cuotas partes corresponden a la financiación de las mesadas de los ya pensionados, por lo que deben entenderse como recursos de la seguridad social que gozan de la protección consagrada en el artículo 48 Superior.

En tercer lugar, el interviniente sostiene que las obligaciones por cuotas partes pensionales no son de propiedad de las entidades acreedoras, sino de un sistema del cual son administradoras, donde resulta desproporcionado que prescriban dichas obligaciones, *"pues el real afectado es el fondo común de naturaleza pública y no la entidad que figura como acreedora"*.

Por último, concluye que si estos recursos corresponden a fondos comunes de naturaleza pública (previstos en el artículo 32 de la Ley 100 de 1993), son bienes públicos afectos a un servicio público y no pueden prescribir conforme a lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil.

5.- Caja de Previsión Social de Comunicaciones -Caprecom-

El director general de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM-, interviene ante la Corte para coadyuvar con los argumentos de la demanda y solicitar la inexecutable del precepto acusado.

Luego de reseñar los antecedentes de la entidad, comenta que la figura de las cuotas partes, como una forma de garantizar el financiamiento de la pensión, tiene sus orígenes en el Decreto 2921 de 1948, reglamentario de la Ley 72 de 1947. Este decreto consagró la obligatoriedad del pago de la pensión a cargo de la entidad que reconoce el derecho, el silencio administrativo positivo cuando la entidad *"cuota-partista"* no da respuesta oportuna y la facultad de repetir contra las demás entidades obligadas al pago con su respectiva cuota parte. Precisa que el Decreto 1818 de 1969, la Ley 4 de 1976, la Ley 33 de 1985 y la Ley 71 de 1988 introdujeron algunas modificaciones sobre el particular.

A continuación se refiere a la imprescriptibilidad del derecho a la pensión y su relevancia frente a las cuotas partes. Al respecto señala: *"teniendo en cuenta que la Caja o entidad pagadora de la pensión solamente es un intermediario y la administración de los recursos que pertenecen al sistema de seguridad social, no es posible que se presente la prescripción de las cuotas partes para las administradoras, pues éstas no son titulares de ningún derecho"*.

Para el interviniente, el artículo 4º de la Ley 1066 de 2006, al establecer un término de prescripción para el cobro de las cuotas partes

pensionales, desconoce que el artículo 48 de la Constitución prohíbe utilizar los recursos de la seguridad social para fines diferentes a ella y pone en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema, por lo que debe declararse la inexecutable de la norma.

6.- Otras intervenciones

6.1.- La ciudadana María Consuelo González actúa ante la Corte para apoyar los argumentos de inexecutable de la norma acusada. Además de hacer algunas transcripciones de la demanda, sostiene que, comparado con la garantía básica de no destinar recursos de la seguridad social a fines diferentes, "el Legislador transgredió su órbita de competencia al generar un término de prescripción extintiva para cuotas pensionales injustificado, injusto, desproporcionado y violatorio del artículo 48 de la Constitución".

A su parecer, en comparación con el término previsto para la prescripción ordinaria, el plazo de tres (3) años para asegurar el pago de las cuotas partes pensionales es muy corto y permite que las entidades concurrentes puedan transformar fácilmente la naturaleza jurídica de los dineros de la seguridad social, incorporándolos en sus presupuestos y destinándolos a propósitos diferentes a los originariamente previstos. En su concepto, si la Corte encuentra que estos recursos son prescriptibles, "debe darle el mayor tiempo posible a los administradores del sistema para que persigan a los deudores depositarios de sus cuotas, con el fin máximo de garantizar su sostenibilidad financiera y el equilibrio del mismo".

6.2.- El ciudadano Giovanni Gutiérrez Gómez solicita a la Corte declarar la executable de la norma acusada. De manera previa advierte que el problema jurídico planteado tiene origen en la aplicación de la Ley 1066 de 2006, pues hasta entonces las entidades consideraban que no había término de prescripción para el pago de las cuotas partes pensionales.

Comenta que bajo esa interpretación de la norma algunas entidades dejaron transcurrir mucho tiempo, incluso décadas, sin efectuar el cobro diligente de las cuotas partes pensionales. Dice al respecto: "Al percatarse de tal situación, el legislador estimó imperioso que todas las entidades públicas, entre ellas las administradoras del régimen de prima media, procedieran conforme a la ley 1066 de 2006, a normalizar su correspondiente cartera efectuando los cobros respectivos, lo cual ha generado a la fecha un alud de cobros coactivos por parte de aquéllas con medidas cautelares con obligaciones que datan de los años cuarenta o cincuenta del siglo pasado y sobre los cuales han agregado un interés moratorio que ha arrojado sumas astronómicas que han diezmando el normal funcionamiento actual de las entidades cauteladas".

Considera, entonces, que dar un término para que se ejerza razonablemente una acción jurídica no vulnera el ordenamiento constitucional, menos aún tratándose de obligaciones económicas definidas claramente en el tiempo. Así mismo, precisa que lo que no prescribe es el status de pensionado, mientras que las mesadas pensionales sí pueden prescribir por tener determinación cuantitativa y concreción económica en el tiempo, al igual que las cuotas partes pensionales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto 4819, radicado el veinticuatro (24) de julio de dos mil nueve (2009), solicita a la Corte declarar inexecutable las expresiones acusadas del artículo 4º de el ticuatro scribir, al igual que las cuotas partes pensionales. sionadosuteladas, cuyas normaglo pasado y sobre los cuales hanla Ley 1066 de 2006.

El jefe del Ministerio Público sostiene que las cotizaciones obligatorias a la seguridad social son contribuciones parafiscales con una especial protección constitucional, que por expreso mandato superior deben destinarse a ese ámbito en tanto hacen parte del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al sistema.

Considera entonces que las cuotas partes pensionales hacen parte del valor para el reconocimiento de las pensiones de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, sin que la inactividad de la empresa que debe pagar la pensión pueda originar la prescripción de "unos dineros que tan solo le han sido confiados para su administración, que son de naturaleza pública y tienen una especial protección constitucional".

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1.- Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer el asunto de la referencia, pues se trata de una demanda interpuesta contra expresiones que hacen parte de una ley, en este caso la Ley 1066 de 2006.

2.- Presentación del caso y problema jurídico a resolver

El artículo 4º de la Ley 1066 de 2006, en el aparte acusado, establece que el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada respectiva.

La demandante considera que esa norma vulnera el artículo 48 de la Constitución. En su sentir, el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales es imprescriptible por cuanto se trata de recursos parafiscales con destinación exclusiva a la seguridad social, que de ninguna manera pueden convertirse en recursos ordinarios de las entidades obligadas al pago.

Algunos intervinientes y el Ministerio Público comparten los argumentos de la demanda, aduciendo también que de aceptarse la prescripción del recobro se afectaría la sostenibilidad del sistema en su conjunto.

Para otros intervinientes, por el contrario, la norma debe ser declarada exequible. Sostienen que los dineros recuperados mediante recobro no son en estricto sentido recursos de la seguridad social, porque el ex trabajador no depende de ese recaudo para obtener sus mesadas, sino que corresponden a obligaciones crediticias entre las diferentes entidades que concurren al pago de las pensiones¹. Así mismo, consideran que dicha norma es coherente con la política de saneamiento fiscal que rodeó la expedición de la Ley 1066 de 2006, a fin de exigir de las entidades territoriales un cobro diligente de las cuotas partes pensionales y evitar la prolongación indefinida de obligaciones o su incremento exponencial.

En este orden de ideas la Corte debe determinar si la norma que consagra la prescripción del derecho al recobro de las cuotas partes pensionales, una vez efectuado el pago de la mesada respectiva, supone una destinación diferente de los recursos de la seguridad social y afecta la sostenibilidad del sistema de seguridad social en detrimento del artículo 48 Superior, o si por el contrario la prescripción allí prevista no riñe con el ordenamiento constitucional.

Para dar respuesta al problema planteado la Corte (i) comenzará por referirse brevemente a la protección constitucional de los recursos destinados a la seguridad social y su relación con el principio de sostenibilidad; (ii) luego precisará cuál ha sido el diseño y evolución de las cuotas partes en el sistema de seguridad social en pensiones; (iii) analizará, entonces, el tema de la prescripción como forma de extinción de las obligaciones y, con fundamento en ello, (iv) abordará el examen de la norma acusada.

3.- La protección constitucional de los recursos destinados a la seguridad social

3.1.- El artículo 48 de la Constitución reconoce a la seguridad social la doble condición de derecho irrenunciable y de servicio público prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado. La seguridad social se dirige así a *"propiciar la prosperidad de los asociados con apoyo en los programas que desarrollen los distintos gobiernos, los cuales deben estar dirigidos a permitir que el individuo y su familia pueda afrontar adecuadamente las contingencias derivadas de las enfermedades, la invalidez, el desempleo, el sub-empleo y las consecuencias de la muerte; a brindarle una adecuada protección a ciertos estados propios de la naturaleza humana como la maternidad y la vejez; y a ofrecerle unas condiciones mínimas de existencia y recreación social que le permitan desarrollarse física y psicológicamente en forma libre y adecuada, facilitando de este modo su total integración a la sociedad"*.

3.2.- Con el propósito último de asegurar estándares mínimos en la realización de este derecho, el Constituyente previó el destino exclusivo de los fondos de la seguridad social, al señalar de manera expresa que *"no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella"* (art.48 CP).

Teniendo en cuenta este mandato superior, la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal². Al referirse al alcance del artículo 48 de la Constitución en este aspecto, la Corte ha explicado lo siguiente:

"En relación con dicho precepto superior [artículo 48 CP] la Corte Constitucional en numerosas decisiones de tutela ha estado llamada a examinar el tratamiento que se debe dar a los recursos de la seguridad social que se encuentren depositados en entidades financieras en liquidación para asegurar precisamente el mandato de destinación y utilización exclusiva de los recursos de las instituciones de seguridad social.

Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo.

3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)". (Resaltado fuera de texto).

De esta manera, es claro que los recursos destinados a la seguridad social, ya sea que provengan de aportes directos de los empleadores, de los trabajadores, del Estado o de cualquier otro actor del sistema, tienen necesariamente destinación específica. Lo anterior, como ya lo ha explicado la jurisprudencia de esta Corporación, no significa que los fondos de la seguridad social deban reinvertirse de manera individual en quien efectuó el aporte, puesto que *"la destinación específica de los recursos de que se habla debe entenderse de manera global como la necesidad de invertirlos nuevamente en el sistema, en beneficio de todos aquellos que se favorecen de él"*³.

3.3.- Así mismo, la prohibición de destinación diferente guarda relación directa con el principio de sostenibilidad del sistema de pensiones, incorporado al artículo 48 Superior en el Acto Legislativo 1 de 2005, según el cual *"el Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas"*.

En efecto, en virtud de este principio se exige al Legislador que cualquier regulación legal futura preserve el equilibrio financiero del sistema de pensiones, lo que coincide con el mandato de destinación específica, que en esencia busca "precar su desviación y la consecuente desfinanciación del sistema"⁴. De esta manera, sólo será posible diseñar un sistema que sea potencialmente viable en términos económicos, si se garantiza como mínimo que los recursos de la seguridad social tendrán ese único destino, evitando un desfinanciamiento para asumir otro tipo de obligaciones o prestaciones a cargo del Estado.

3.4.- En este orden de ideas, la Corte concluye que el artículo 48 de la Constitución fija al Legislador límites de regulación, no sólo en cuanto al destino de los recursos de la seguridad social en general, sino específicamente en cuanto se refiere a la sostenibilidad financiera del sistema pensional. Y es desde esta perspectiva que deberá examinarse la validez constitucional de las expresiones aquí demandadas.

4.- De las cuotas partes pensionales

Para una mejor comprensión del asunto, la Sala considera oportuno hacer una breve reseña normativa sobre las cuotas partes pensionales, aclarando cuál es su naturaleza y configuración en el sistema de seguridad social colombiano.

4.1.- Origen y naturaleza de las cuotas partes pensionales

Desde mediados del siglo pasado se introdujeron en Colombia varias reformas tendientes a configurar un nuevo régimen de seguridad social en pensiones. Una de ellas consistió en permitir que el tiempo laborado en diferentes entidades se pudiera acumular para efecto del reconocimiento de la pensión de jubilación, estableciendo la obligación correlativa de cada entidad de contribuir proporcionalmente al pago de las mesadas respectivas.

Fue así como los artículos 17 y 18 de la Ley 6ª de 1945 dispusieron la creación de la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, como entidad encargada del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los empleados, entre ellas de la pensión de jubilación⁵. En cuanto a la acumulación de tiempo de servicio y la obligación del pago proporcional, el artículo 29 de dicha ley dispuso lo siguiente:

"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.

Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidarán de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante todo el tiempo de servicio". (Resaltado fuera de texto).

Esta norma fue adicionada por el artículo 1º de la Ley 24 de 1947, en la que se reiteró tanto la facultad de acumulación de tiempo de servicio como el pago compartido de la pensión de jubilación.

Posteriormente, el artículo 21 de la Ley 72 de 1947⁶ señaló expresamente el derecho del trabajador a exigir el pago total de su pensión de jubilación a la Caja de Previsión Social a la que se encontrara afiliado al tiempo de cumplir su servicio, quien a su vez podría repetir a prorrata contra las demás entidades obligadas a contribuir en el pago de las mesadas pensionales. Dijo la norma:

"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.

PARÁGRAFO. La Caja que reciba la solicitud la pondrá en conocimiento de las entidades interesadas, las cuales podrán objetarla con fundamento legal". (Resaltado fuera de texto).

Esta norma fue reglamentada por el Decreto 2921 de 1948, que estableció el trámite para el reconocimiento y pago de dicha obligación. El artículo 2º estipuló que la Caja de Previsión Social que recibiera la solicitud de pago de una pensión compartida, elaboraría el proyecto de resolución y lo pondría en conocimiento de éstas para que plantearan sus observaciones y objeciones. A su turno, el artículo 3º reguló lo relativo al silencio de las entidades obligadas:

"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".

El derecho de la entidad de previsión encargada del pago pensional a repetir contra las demás entidades obligadas, a prorrata del tiempo laborado o de los aportes efectuados, fue reiterado en el artículo 28 del Decreto Ley 3135 de 1968, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 28. La entidad de previsión obligada al pago de la pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ella, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido en ellos. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los

que dispondrán del término de quince días para objetarlo". (Resaltado fuera de texto).

La norma fue reglamentada por el Decreto 1848 de 1969, donde se estableció que el silencio de las entidades obligadas al pago proporcional, durante el trámite de elaboración del proyecto de acto administrativo, se entendía como aceptación del mismo⁷.

Más adelante, el artículo 2º de la Ley 33 de 1985 insistió en el derecho de las cajas de previsión obligadas al pago pensional a repetir contra las demás entidades obligadas, a prorrata del tiempo que el trabajador hubiese laborado o aportado:

"ARTICULO 2o. 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.

Para los efectos previstos en este artículo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará anualmente las compensaciones a que haya lugar, con cargo a los giros que les correspondan a los organismos o Cajas, por concepto de aportes del Presupuesto Nacional; cuando se trate de entidades del orden departamental, intendencial, comisarial, municipal o del Distrito Especial de Bogotá, la compensación anual se efectuará con cargo a las correspondientes transferencias de impuestos nacionales". (Resaltado fuera de texto).

Luego, el artículo 7º de la Ley 71 de 1988⁸ reiteró el derecho a la acumulación de tiempos para el reconocimiento de la pensión de jubilación y atribuyó al Gobierno la reglamentación de las condiciones para el pago de las cuotas partes correspondientes.

"ARTÍCULO 7.- A partir de la vigencia de la presente ley, los empleados oficiales y trabajadores que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias de las entidades de previsión social que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de los Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer.

El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de esta prestación y determinará las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas". (Resaltado fuera de texto).

El Decreto 1160 de 1989 reglamentó la precitada ley y señaló la obligación de las entidades donde el trabajador efectuó aportes, de contribuir a la entidad pagadora con su cuota parte respectiva.

En síntesis, las normas reseñadas constituyen los antecedentes directos y la normativa básica en la regulación legal y reglamentaria de las cuotas partes pensionales.

4.2.- Las cuotas partes pensionales en el marco de la Ley 100 de 1993

4.2.1.- En vigencia de la Constitución de 1991 fue dictada la Ley 100 de 1993, "*por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*", que sin embargo no excluyó la figura de las cuotas partes pensionales ni la regulación hasta entonces prevista sobre el particular, como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia⁹, del Consejo de Estado y de esta Corporación¹⁰.

Fue así como en el título IV de la ley, al regular el tema del traslado entre regímenes, se hizo referencia expresa a los "Bonos pensionales y cuotas partes a cargo de la Nación" (artículo 121); a los "Fondos para pago de cuotas partes y bonos pensionales de las Cajas, Fondos o Entidades Públicas no sustituidos por el Fondo de pensiones públicas del nivel nacional" (artículo 122); y a los "Fondos para pago de cuotas partes y bonos pensionales de las Empresas que tienen a su cargo exclusivo las pensiones de sus empleados" (artículo 124).

De la misma forma, reconociendo su importancia como soporte financiero en el pago en el sistema de seguridad social en pensiones, la Ley 100 de 1993 precisó que las cuotas partes pensionales son créditos privilegiados (art. 126), pueden emitirse títulos de deuda pública para asegurar su pago (art. 127), constituyen recursos inembargables (art. 134) y gozan de la exención de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones (art. 135).

4.2.2.- Por lo demás cabe mencionar que, entre otras normas, el Decreto Ley 1299 de 1994 reguló algunas cuestiones relacionadas con el pago y la reserva presupuestal destinada al cubrimiento de cuotas partes pensionales a cargo de las entidades del orden nacional y territorial. A su vez, el Decreto 2709 de 1994, reglamentario de la Ley 71 de 1988, se refirió en los artículos 10 y 11 al reconocimiento de la pensión, la definición de las cuotas partes, el pago de las mesadas y el derecho al recobro respectivo, en los siguientes términos:

"ARTICULO 10. ENTIDAD DE PREVISION PAGADORA. La pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la última entidad de previsión a la que efectuaron aportes, siempre y cuando el tiempo de aportación continuo o discontinuo en ellas haya sido mínimo de seis (6) años. En caso contrario, la pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la entidad de previsión a la cual se haya efectuado el mayor tiempo de aportes.

PARAGRAFO. Si la entidad de previsión obligada al reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes es la Caja Nacional de Previsión Social, el pago de dicha prestación lo asumirá el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional a partir de 1995.

Si las entidades de previsión obligadas al reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes son del orden territorial, dicha prestación, en el evento de liquidación de las mismas, estará a cargo de la entidad que las sustituyan en el pago.

ARTICULO 11. CUOTAS PARTES. Todas las entidades de previsión social a las que un empleado haya efectuado aportes para obtener esta pensión, tienen la obligación de contribuirle a la entidad de previsión pagadora de la pensión con la cuota parte correspondiente.

Para el efecto de las cuotas partes a cargo de las demás entidades de previsión, la entidad pagadora notificará el proyecto de liquidación de la pensión a los organismos concurrentes en el pago de la pensión, quienes dispondrán del término de quince (15) días hábiles para aceptarla u objetarla, vencido el cual, si no se ha recibido respuesta, se entenderá aceptada y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión.

La cuota parte a cargo de cada entidad de previsión será el valor de la pensión por el tiempo aportado a esta entidad, dividido por el tiempo total de aportación". (Resaltado fuera de texto).

Finalmente, la Ley 490 de 1998, que transformó Cajanal antes de su liquidación¹¹, suprimió las obligaciones recíprocas de las entidades del orden nacional respecto de las cuotas partes pensionales y su Decreto Reglamentario 1404 de 1999 hizo algunas precisiones sobre las reservas presupuestales correspondientes.

4.2.3.- Esta Corporación ya ha tenido ocasión de explicar que la Ley 100 de 1993, al reconocer el régimen de transición, "estableció el mecanismo de los bonos, pero no excluyó, en determinadas situaciones, el método que antes de su vigencia se empleaba de distribuir la mesada por cuotas partes entre las entidades que en la vida laboral del jubilado recibieron cotizaciones"¹².

En la misma dirección el Consejo de Estado ha destacado la validez del sistema de cuotas partes pensionales y su relevancia como mecanismo de equilibrio entre las diferentes instituciones obligadas a contribuir en el pago de las mesadas pensionales:

"Entender que el sistema de cuotas partes desapareció con la Ley 100 de 1993, rompería el principio de equidad en que descansa el sistema pensional, en el cual se parte del hecho de que los obligados a una pensión, deben contribuir a su pago, en la parte correspondiente, según las cotizaciones recibidas. Pero además, implicaría una carga gravosa y abusiva para la entidad que pagará la pensión, pues se le haría responsable por cotizaciones que no ha recibido, enriqueciendo a la verdaderamente obligada".

4.3.- Naturaleza de las cuotas partes pensionales

4.3.1.- Como ya se explicó, el origen de las cuotas partes pensionales antecede al sistema de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993. En este escenario han sido consideradas como "soportes financieros de un sistema de seguridad social en pensiones, cuando el trabajador ha cotizado a diferentes entidades gestoras"¹². Su configuración ha tenido en cuenta básicamente cuatro elementos:

- (i) El derecho del trabajador a exigir el reconocimiento y pago completo de sus mesadas pensionales a la última entidad o caja de previsión a la que se vinculó (o excepcionalmente a la que se vinculó por más tiempo);
- (ii) La obligación correlativa de esa entidad de reconocer y pagar directa e integralmente las mesadas pensionales;
- (iii) El derecho de la entidad o caja que reconoció la prestación, a repetir contra las demás entidades obligadas a la concurrencia en el pago, una vez efectuado el desembolso correspondiente, y
- (iv) La obligación correlativa de las entidades concurrentes, de proceder al pago completo y oportuno de sus cuotas partes pensionales en la proporción que les ha sido asignada.

4.3.2.- Es importante advertir que en la regulación de las cuotas partes el deber de reconocimiento y pago de las mesadas siempre se ha asignado a la última entidad o caja a la que se encontraba vinculado el trabajador cuando ocurrió su retiro (o excepcionalmente a la que se vinculó por más tiempo), quien a su vez debe hacer el recobro a prorrata a las demás entidades obligadas. Además, siempre ha sido claro que bajo ninguna circunstancia el pensionado puede asumir las consecuencias que se derivan de la falta de pago o recobro de las precitadas cuotas. Sobre el particular, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha señalado de manera reiterada lo siguiente:

"(...) Significa lo anterior, que el legislador ha sido constante en mantener un único responsable del pago de la obligación pensional frente al servidor público titular del respectivo derecho, sin exigir a este que deba asumir las consecuencias de la falta de pago de las cuotas partes correspondientes".

La Corte Suprema también ha precisado que el recobro nace como un derecho de la entidad para perseguir de las demás entidades obligadas el pago de la cuota que a prorrata les corresponde para la satisfacción del derecho prestacional:

"Asimismo, no solo desde la perspectiva del titular del crédito pensional es desvirtuable la existencia de un litisconsorcio necesario entre empleadores y entidades de seguridad social con las que él hubiere estado vinculado, sino que también lo es si la situación se examina a partir del ente que debe reconocer y pagar la pensión. Ello porque los preceptos sobre los cuales se ha reflexionado también otorgan un tratamiento individual, aislado y escindido a cada uno de los posibles obligados en el cubrimiento de la deuda pensional existente a favor del beneficiario social, en la medida que quien finalmente es objeto del reclamo y responsable de su satisfacción está asistido del derecho para repetir contra los demás obligados, a prorrata del lapso que aquél hubiera aportado o laborado para ellos.

En consecuencia, en el caso de acumulación del tiempo de servicios o de aportes, para reclamar judicialmente el reconocimiento de la pensión de jubilación no se estructura una relación legal o material única, indivisible e inescindible que imponga, por lo tanto, la necesaria e ineludible integración del contradictorio con todos ellos, sino que el beneficiario de la pensión debe y tiene que reclamarla de quien finalmente es el obligado a reconocerla. Para la Sala el derecho de ésta a repetir, como también el mecanismo que las normas legales ya citadas establecen con tal fin, es para dilucidar las relaciones internas entre ellas y hace parte de un procedimiento administrativo que persigue evitar que el

beneficiario de la pensión tenga que, en ese campo, reclamarla a todos, como también posibilita de darse la circunstancia para que aquellas objeten la cuota que les corresponde y ella incide en el derecho de la persona que reclama la pensión, el obligado a su reconocimiento y pago lo aduzca como defensa frente a éste en su debida oportunidad"¹³ (Resaltado fuera de texto).

De esta manera, al resolver los casos concretos sometidos a su análisis, el alto tribunal ha insistido en el deber de reconocimiento pensional que tiene la última entidad a la cual estuvo afiliada el trabajador, y el derecho correlativo que le asiste de reclamar a las demás el pago proporcional a que hubiere lugar. Por ejemplo, en sentencia del año 2003 sostuvo:

"(...) Además, de lo dicho en las consideraciones del cargo, basta anotar que esta pensión estará a cargo del Instituto de Seguros Sociales, la última entidad a la que estaba afiliado el demandante, sin perjuicio de los derechos de este Instituto ante las otras entidades de previsión o el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, para reclamar las respectivas cuotas partes o valores equivalentes".

El Consejo de Estado se ha pronunciado en términos similares al resolver casos concretos, en particular la Sección Segunda de esa Corporación, que ha sostenido lo siguiente:

"(...) Así las cosas, la Sala considera que en este caso debe reconocerse pensión de retiro por vejez a favor del señor (...), en los precisos términos consagrados en los artículos 29 del decreto 3135 de 1968 y 2º de la ley 71 de 1988, a partir del 1º de junio de 1990.

Como se ha dicho en otras oportunidades¹⁴, al empleado le corresponde probar que ha cumplido con los requisitos de ley, en tanto que a la entidad de previsión social o a la entidad que haga sus veces, además de observar esos presupuestos, le compete tramitar sobre las cuotas partes pensionales de otras entidades que están obligadas a concurrir al pago de esa prestación social y no puede trasladársele esa responsabilidad al trabajador, por tratarse de un trámite precisamente interadministrativo.

Lo contrario, sería pues desconocer derechos constitucionales como el trabajo (artículo 25), la protección de la tercera edad (artículo 46), la seguridad social (artículo 48) y la irrenunciabilidad de derechos laborales mínimos (artículo 53)". (Resaltado fuera de texto).

Los pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se orientan en el mismo sentido. Por ejemplo, en providencia del 20 de agosto de 1998, la Corporación explicó que sólo cuando una entidad ha hecho efectivo el pago de la mesada pensional se consolida para ésta el derecho a repetir a las demás entidades y exigir el pago de las cuotas partes previamente asignadas:

"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"¹⁵. (Resaltado fuera de texto).

4.3.3.- Conviene tener en cuenta que no toda la regulación que precedió a la Ley 100 de 1993 fue diseñada bajo un esquema de contribuciones con destinación previa, exclusiva y específica a la seguridad social en pensiones, por lo que algunas entidades públicas se vieron obligadas a concurrir en el pago de las pensiones de sus ex trabajadores. De hecho, fue esa una de las razones que condujo al Congreso a expedir la Ley 490 de 1998, y en ella consagrar la supresión de las obligaciones recíprocas entre las entidades del orden nacional obligadas al pago de cuotas partes pensionales¹⁶. Durante el trámite de dicha ley en el Congreso de la República, en la ponencia para segundo debate en Cámara, se dijo lo siguiente:

"Las cuotas partes pensionales se han manejado a través del tiempo como registro contable, para cumplir el requisito de ley que asignaba a las distintas entidades empleadoras, la obligación de participar directamente o por la Caja o entidad de Previsión social a que estuvieren cotizando, en la financiación del pago de la pensión en proporción al tiempo trabajado por el pensionado en cada entidad. La pensión era reconocida y pagada en su totalidad por la última entidad empleadora, la cual debía repetir contra las demás en la parte que les correspondiera. Este sistema no funcionó por la dificultad en el cruce de cuentas entre más de mil entidades estatales que venían pagando pensiones durante muchos años; además las pensiones del sector oficial en el nivel nacional han sido pagadas con transferencias de la Nación, por cuanto no existían antes de la ley 100 de 1993, cotizaciones con destinación específica para pensiones y las entidades pagadoras no disponían de rentas suficientes ni recursos para cubrir su costo". (Resaltado fuera de texto).

En este orden de ideas, como buena parte de las pensiones estaban siendo efectivamente financiadas con la misma fuente, la ley extinguió las obligaciones entre entidades del mismo nivel y saneó contablemente las mismas.

4.3.4.- En síntesis, las cuotas partes son un importante soporte financiero para la seguridad social en pensiones, que representan un esquema de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales, a prorrata del tiempo laborado en diferentes entidades o de las contribuciones efectuadas.

Las cuotas partes son obligaciones de contenido crediticio a favor de la entidad encargada de reconocer y pagar la pensión, que presentan, entre otras, 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.

5.- La prescripción como forma de extinción de derechos

Antes de abordar el análisis de la norma acusada la Corte considera oportuno hacer algunas reflexiones finales sobre la prescripción como forma de extinción de obligaciones y su relevancia desde el punto de vista constitucional.

5.1.- La prescripción extintiva o liberatoria es la institución jurídica por medio de la cual se pone fin a un derecho y a la correspondiente obligación, como consecuencia del paso del tiempo y de la pasividad de su titular en exigirlo por los cauces previstos en el ordenamiento. En la doctrina autorizada, recogida por esta Corporación, se define en los siguientes términos:

"[L]a prescripción llamada extintiva o liberatoria realiza la extinción de un derecho, especialmente de un crédito, por el solo transcurso de cierto plazo; el tiempo, a cuyas manos todo perece, que gasta las instituciones, las leyes y las palabras, echa el olvido sobre los derechos, que caen también en desuso cuando no han sido ejercitados durante un tiempo fijado por la ley; su no utilización conduce a su abolición"¹⁷.

Para el caso colombiano, la prescripción está prevista, entre otras normas, en los artículos 1625, 2512 y 2535 del Código Civil, así como en los artículos 488 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 del Código Procesal del Trabajo¹⁸.

5.2.- Desde mediados del siglo pasado la Corte Suprema de Justicia ha explicado que la prescripción extintiva halla sustento en los principios de seguridad jurídica, orden público y paz social:

"El fundamento racional de la prescripción extintiva es análogo al de la prescripción adquisitiva, expresan los expositores Colin y Capitant. El orden público y la paz social están interesados en la consolidación de las situaciones adquiridas. Cuando el titular de un derecho ha estado demasiado tiempo sin ejercitarlo, debe presumirse que su derecho se ha extinguido. La prescripción que interviene entonces evitará pleitos cuya solución será muy difícil en virtud del hecho mismo de que el derecho invocado se remonta a una fecha muy lejana". (Resaltado fuera de texto).

5.3.- Los anteriores planteamientos fueron recogidos en la jurisprudencia constitucional¹⁹, que en numerosas ocasiones ha analizado esta figura y su relación con los derechos constitucionales, para dejar en claro que la prescripción extintiva no riñe con los derechos al trabajo y a la seguridad social. Veamos algunas de ellas.

- En la Sentencia C-072 de 1994 la Corte declaró exequibles el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral y el artículo 488 del actual Código Sustantivo del Trabajo, relativos a la prescripción general de tres (3) años para el ejercicio de las acciones derivadas de las leyes sociales y laborales. Sobre la prescripción extintiva y su validez frente a la Constitución, la Corte sostuvo lo siguiente:

"La prescripción extintiva es un medio de extinguir la acción referente a una pretensión concreta, pero no el derecho sustancial fundamental protegido por el artículo 25 de la C.P., porque el derecho al trabajo es en sí imprescriptible.

No se lesiona al trabajador por el hecho de que la ley fije términos para el ejercicio de la acción laboral. El derecho de los trabajadores se respeta, simplemente se limita el ejercicio de la acción, y se le da un término razonable para ello. El núcleo esencial del derecho al trabajo no sólo está incólume, sino protegido, ya que la prescripción de corto plazo, en estos eventos, busca mayor prontitud en el ejercicio de la acción, dada la supremacía del derecho fundamental, el cual comporta la exigencia de acción y protección oportunas. Así, pues, el legislador no hizo cosa distinta a hacer oportuna la acción; de ahí que lo que, en estricto sentido, prescribe es la viabilidad de una acción concreta derivada de la relación laboral, pero nunca el derecho-deber del trabajo.

La prescripción trienal acusada, no contradice los principios mínimos fundamentales establecidos por el Estatuto Superior, porque la finalidad que persigue es *adecuar* a la realidad el sentido mismo de la *oportunidad*, con lo cual logra que no se desvanezca el principio de la inmediatez, que, obviamente, favorece al trabajador, por ser la parte más necesitada en la relación laboral. El derecho de los trabajadores no puede menoscabarse (art. 53 C.P.), y es en virtud de ello que la prescripción de corto plazo garantiza la oportunidad a que tienen derecho los que viven de su trabajo". (Resaltado fuera de texto).

- En la Sentencia C-230 de 1998, reiterada en diversas oportunidades, la Corte declaró inexecutable una norma de la Ley 116 de 1928 que consagraba la prescripción de treinta (30) años del derecho a solicitar pensiones. La importancia de este pronunciamiento radica en la distinción entre la imprescriptibilidad del derecho a reclamar una pensión y la prescriptibilidad de las mesadas pensionales, explicada en los siguientes términos:

"No obstante, no todo derecho de naturaleza laboral se extingue con el transcurso del tiempo. Como ocurre en el específico evento de las pensiones, tan pronto una persona reúne los requisitos establecidos en el ordenamiento legal para obtener el mencionado "status" de pensionado, el derecho adquirido no puede ser desconocido, y se enmarca dentro de la categoría de los derechos que no prescriben en relación con su reconocimiento; de manera que, sólo el fallecimiento de la persona hace viable la terminación del mismo, salvo cuando haya lugar a la sustitución pensional establecida en la ley o en las normas convencionales sobre la materia, para los beneficiarios de dicho derecho.

Para la Corte el derecho a solicitar la pensión de jubilación es imprescriptible, con sujeción a los mandatos constitucionales consagrados en la Carta Política de 1991; basta con recordar el artículo 48 constitucional que garantiza el derecho irrenunciable a la seguridad social y el 53 que obliga al pago oportuno de las pensiones.

Lo anterior, dada la naturaleza de la prestación económica y social de la cual se trata, según la cual, "...el derecho a pensión de jubilación o vejez, en los términos definidos por la ley, constituye un derecho de aplicación inmediata en aquellos eventos en los cuales está destinado a suplir el mínimo vital básico de las personas de la tercera edad. Lo anterior, no sólo por su estrecha relación con el derecho al trabajo, sino porque en tratándose de personas cuya edad hace incierta una virtual vinculación laboral, su transgresión compromete la dignidad de su titular como quiera que depende de la pensión para satisfacer sus necesidades básicas."¹⁹

Así las cosas, la pensión de jubilación, vejez e invalidez, entre otras, no admiten una prescripción extintiva del derecho en sí mismo como cualquier otra clase de derechos, lo cual no significa que se atente contra el principio de seguridad jurídica; por el contrario, constituye un pleno desarrollo de principios y valores constitucionales que garantizan la solidaridad que debe regir en la sociedad, la protección y asistencia especial a las personas de la tercera edad, para mantener unas condiciones de vida digna, así como el derecho irrenunciable a la seguridad social (C.P., arts. 1, 46 y 48), determinando a su vez una realización efectiva del valor fundante que impone la vigencia de un orden económico y social justo, dentro de un Estado social de derecho; consideraciones que hacen inexecutable la disposición demandada, salvo para lo relacionado con la denominada "pensión gracia" de que tratan las disposiciones legales pertinentes, que se conceden por razones diferentes al tiempo de servicio, edad del trabajador o incapacidad para laborar.

Cabe agregar, que dada la naturaleza periódica o de tracto sucesivo y vitalicia de las pensiones, la prescripción resulta viable, exclusivamente, respecto de los créditos o mesadas pensionales que no se hubiesen solicitado dentro de los tres años anteriores al momento en que se presente la reclamación del derecho". (Resaltado fuera de texto).

- En la sentencia C-198 de 1999 la Corte declaró exequible el artículo 10º del Decreto 2728 de 1968, que establecía un término de prescripción de cuatro (4) años para reclamar las prestaciones sociales por retiro o fallecimiento del personal de soldados y grumetes de las Fuerzas Militares. En aquella oportunidad la Corte precisó que aún cuando los derechos constitucionales no pueden prescribir, ello no significa que la prescripción extintiva contradiga el ordenamiento superior, en la medida en que apunta a la realización de la seguridad jurídica y la paz social y no afecte la esencia de los derechos constitucionales. Dijo entonces la Corte:

"Los derechos constitucionales como tales en general no prescriben, puesto que emanan del reconocimiento de la dignidad de la persona humana y configuran valores superiores del ordenamiento jurídico colombiano (CP arts 1º y 5º). Sin embargo, esto no significa que la prescripción extintiva como tal vulnere el orden constitucional, ya que ésta cumple funciones sociales y jurídicas invaluable, por cuanto contribuye a la seguridad jurídica y a la paz social, al fijar límites temporales para adelantar controversias y ejercer acciones judiciales, tal y como esta Corte lo ha reconocido con claridad (Sentencia C-072 de 1994). Esta Corporación comparte entonces los criterios adelantados en su momento por la Corte Suprema de Justicia para justificar la existencia de la prescripción extintiva²⁰".

(...)

4- El Legislador puede entonces consagrar la prescripción extintiva de derechos patrimoniales que surgen del ejercicio de un derecho constitucional, incluso si éste es fundamental, siempre y cuando el término sea proporcionado y no afecte el contenido esencial mismo del derecho constitucional. Aplicando estos criterios, esta Corte concluyó que la ley no podía consagrar la prescripción del derecho a la pensión como tal, aunque sí podía establecer un término temporal para la reclamación de las distintas mesadas". (Resaltado fuera de texto).

- Desde la misma perspectiva, en la Sentencia C-381 de 2000 la Corte declaró exequible el término de prescripción de dos (2) meses, previsto para ejercer la acción de reintegro del trabajador amparado por fuero sindical (artículo 118 del Código Procesal del Trabajo). En palabras de este tribunal, la existencia de límites temporales para reclamar derechos y ejercer acciones judiciales es válida de cara a la Constitución:

"15- En numerosas oportunidades, esta Corporación ha señalado que los derechos constitucionales, como tales, en general, no prescriben, puesto que emanan del reconocimiento de la dignidad de la persona humana y configuran valores superiores del ordenamiento jurídico colombiano (CP arts 1º y 5º). Sin embargo, la Corte también ha precisado que no por ello la prescripción extintiva vulnera el orden constitucional, ya que ésta cumple funciones sociales y jurídicas invaluable, por cuanto contribuye a la seguridad jurídica y a la paz social, al fijar límites temporales para adelantar controversias y ejercer acciones judiciales, tal y como esta Corte lo ha reconocido con claridad (Sentencias C-072 de 1994, C-198 de 1999 y C-745 de 1999).

(...)

Conforme a lo anterior, que la norma acusada establezca un término de prescripción para que el trabajador o el sindicato adelanten la acción de reintegro o de restitución no viola *per se* la Constitución, pues la disposición no está señalando que si un representante sindical no ejerce su fuero sindical en un período, entonces pierde esa garantía constitucional. Lo que la norma establece es que si ocurre un hecho específico, que pueda ser considerado violatorio del fuero sindical, pero el sindicato o el trabajador aforado no utilizan la acción de reintegro en un término determinado, entonces prescribe la posibilidad de utilizar esa acción. Es obvio pues que esa prescripción opera específicamente en relación con ese hecho concreto, pero que el trabajador podrá utilizarla por otros comportamientos del empleador, que puedan afectar el fuero sindical. En ese sentido, la norma impugnada no está consagrande la prescribibilidad del fuero sindical, lo cual sería contrario a la Carta, sino la prescripción de reclamaciones concretas que puedan surgir de ese derecho constitucional, lo cual es legítimo y razonable. En efecto, de esa manera, con el fin de lograr mayor seguridad jurídica y promover la paz social, la ley pretende evitar que un trabajador aforado pueda reclamar su reintegro después de muchos años de ocurridos los hechos". (Resaltado fuera de texto).

- En la Sentencia C-298 de 2002 la Corte examinó varias normas relacionadas con la prescripción de los derechos de oficiales y suboficiales de la fuerza pública, declarando su constitucionalidad condicionada en el entendido de que "el término de prescripción es aplicable en relación con las

prestaciones unitarias de contenido patrimonial y las mesadas pensionales previstas en cada decreto". Explicó:

"8.- De acuerdo con lo dicho anteriormente, el Legislador puede consagrar la prescripción extintiva de derechos patrimoniales que surgen del ejercicio de un derecho constitucional, incluso si éste es fundamental, siempre y cuando el término sea proporcionado y no afecte el contenido esencial del derecho constitucional. Aplicando estos criterios, esta Corte concluyó que la ley no podía consagrar la prescripción del derecho a la pensión como tal, aunque sí podía establecer un término temporal para la reclamación de las distintas mesadas". (Resaltado fuera de texto).

- También es importante destacar la Sentencia C-835 de 2003. En aquella oportunidad la Corte declaró inexecutable una norma de la Ley 797 de 2003, que permitía revisar "*en cualquier tiempo*" las providencias judiciales o actos asimilables que hubieren reconocido derechos pensionales, precisamente por considerar que la falta de un término de prescripción resultaba contraria al ordenamiento superior "*a partir del principio según el cual no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción o caducidad*" Dijo entonces:

Ahora bien, según se ha visto el inciso tercero del artículo 20 dispone que la revisión podrá solicitarse *en cualquier tiempo*. Es decir, que en relación con el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión no opera el término de dos años que prescribe el Código Contencioso Administrativo, ni el término de seis meses que prevé el artículo 32 de la ley 712 de 2001 para su interposición, cuando quiera que se trate de los actos estipulados como revisables en términos del artículo 20 de la ley 797 de 2003.

Entonces, la expresión "*en cualquier tiempo*", ¿es constitucional? La respuesta es no.

En efecto, a partir del principio según el cual no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción o caducidad, salta a la vista la inseguridad jurídica en que se desplomaría el universo de los derechos adquiridos, de las situaciones jurídicas subjetivas ya consolidadas en cabeza de una persona, de la confianza legítima, y por supuesto, de la inmutabilidad que toda sentencia ejecutoriada merece al cabo de un tiempo debidamente determinado por la ley: la resolución de los conflictos de derecho no puede abandonarse a la suerte de un *ad calendas graecas*. Paradójicamente, considerando que el recurso extraordinario de revisión se instituyó para el restablecimiento de la justicia material, con la indeterminación que la norma exhibe se allanaría el camino para el advenimiento de lo contrario, pues, ¿de qué justicia social podría hablarse en un país en el que todos los actos que reconocen sumas periódicas de dinero o pensiones se hallarían sin remedio bajo la férula de una perpetua inseguridad jurídica? La norma bajo examen bien puede perseguir un fin constitucionalmente válido, como sería la defensa del Tesoro Público. Sin embargo, a la luz de sus consecuencias resulta notoriamente irracional y desproporcionada. Valga recordar que el procedimiento es vehículo impulsor y definitorio de los derechos, deberes y garantías que la Constitución Política y la ley establecen a favor de las personas".

- Finalmente, cabe señalar que las posturas jurisprudenciales antes descritas han sido reiteradas, entre otras, en las Sentencias C-624 de 2003, C-1232 de 2005 y C-735 de 2007.

- En concordancia con lo anterior, la Sección 4ª del Consejo de Estado ha señalado que como los aportes a la seguridad social constituyen recursos parafiscales, para su cobro debe recurrirse a las normas que regulan el procedimiento tributario y no a las normas laborales²⁰, particularmente en lo relacionado con el término de prescripción de la acción de cobro (art. 817 E.T., modificado por el artículo 86 de la Ley 788 de 2002) y la competencia para decretar la prescripción (art. 817 E.T., modificado por el artículo 8º de la Ley 1066 de 2006).

Esta breve reseña jurisprudencial permite extraer al menos dos conclusiones para el asunto que ahora ocupa la atención de la Sala. De un lado, (i) que la prescripción extintiva de las obligaciones derivadas del trabajo y la seguridad social no es incompatible *per se* con la Constitución y en especial con los derechos al trabajo (art. 25 y 53 CP) y a la seguridad social (art. 48 CP); de otro lado, (ii) que mientras el derecho a solicitar el reconocimiento del derecho a la pensión es imprescriptible, pues se deriva del derecho al trabajo y a la seguridad social, las mesadas pensionales sí pueden prescribir en caso de no reclamación oportuna, por cuanto se trata de obligaciones crediticias de expiración periódica que no afectan la existencia misma de derechos irrenunciables.

6.- Constitucionalidad de las expresiones demandadas

Como ya se dijo, el artículo 4º de la Ley 1066 de 2006 establece que el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada respectiva.

La demandante considera que la facultad de recobro de las cuotas partes pensionales es imprescriptible a la luz del artículo 48 Superior, porque se involucran recursos parafiscales con destinación exclusiva a la seguridad social, que bajo ninguna circunstancia pueden convertirse en recursos ordinarios de las entidades obligadas al pago; además, porque, en su sentir, se afecta el principio de sostenibilidad del sistema pensional.

La Corte, sin embargo, considera que este planteamiento es equívoco y corresponde a una lectura descontextualizada de la norma. Por el contrario, un análisis sistemático permite concluir que la prescripción del derecho al recobro de las cuotas partes pensionales no significa autorizar un destino diferente de los recursos de la seguridad social, ni desconoce el principio de sostenibilidad financiera.

Para abordar el examen de constitucionalidad la Corte parte de la premisa según la cual el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales, así como la obligación correlativa de su pago por cada una de las entidades concurrentes, sólo nace cuando el desembolso de cada mesada se ha hecho efectivo al jubilado, de manera que éste ha visto asegurado su derecho a la seguridad social.

6.1.- En primer lugar, es conveniente recordar que el precepto bajo examen fue incluido por el Congreso de la República como respuesta a dos necesidades puntuales: (i) definir cuál era la tasa de interés exigible durante el tiempo transcurrido entre el pago de la mesada pensional y la fecha del reembolso de la cuota parte de cada entidad, y (ii) precisar el término de prescripción de dichas obligaciones. En este sentido, aunque

la norma no fue propuesta en el proyecto inicial presentado por el Gobierno²¹, sí fue incluida como un artículo nuevo en la ponencia para primer debate en Cámara, es decir, al iniciar el trámite legislativo²¹. La ponencia sostuvo lo siguiente:

"[La norma] se incluye debido a que la cartera entre entidades públicas por este concepto es bastante alta y no ha existido uniformidad de criterio sobre la tasa de interés aplicable y el término de prescripción de las obligaciones. Es de anotar que las entidades públicas deben tener una estimación de las cuotas partes por cobrar y por pagar, especialmente porque la cuota parte se consulta antes del reconocimiento de la pensión, por lo que cuando la entidad pagadora cobra, los contribuyentes ya tendrán conocimiento de la existencia de la obligación".

Como se observa, el Legislador siempre tuvo claro que la tardanza en el pago de las cuotas partes daba lugar al reconocimiento de intereses y que en todo caso debía haber un término de prescripción; pero como esos asuntos no estaban definidos con absoluta precisión, consideró oportuno expedir una regulación al respecto, bajo el entendido que las normas sustantivas y procesales de los regímenes laborales y prestacionales siempre han consagrado el fenómeno de la prescripción como forma de extinguir las obligaciones periódicas.

De igual forma, conviene mencionar que la Ley 1066 de 2006 fue dictada con el objetivo de estimular una política de saneamiento fiscal de las entidades públicas, forzando la recuperación de cartera y evitando la permanencia indefinida de créditos o el pago de cuantiosos intereses.

6.2.- En segundo lugar, es necesario diferenciar las cuotas partes pensionales y el derecho al recobro de las mesadas. Las cuotas partes constituyen el soporte financiero para la seguridad social en pensiones, sustentado en el concepto de concurrencia, mientras que el recobro es un derecho crediticio a favor de la entidad que ha reconocido y pagado una mesada pensional, quien puede repetir contra las demás entidades obligadas al pago a prorrata del tiempo laborado o de los aportes efectuados.

En esa medida, la obligación de concurrencia de las diferentes entidades para contribuir al pago pensional a través del sistema de cuota parte no puede extinguirse mediante la prescripción, porque tiene un vínculo directo con el derecho, también imprescriptible, al reconocimiento de la pensión. Sin embargo, los créditos que se derivan del pago concurrente de cada mesada pensional individualmente considerada sí pueden extinguirse por esta vía (derecho al recobro), en tanto corresponden a obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica entre las diferentes entidades responsables de contribuir al pago pensional. No en vano el artículo 126 de la Ley 100 de 1993 señaló expresamente que los créditos causados o exigibles por concepto de cuotas partes pensionales "*pertenecen a la primera clase del artículo 2495 del Código Civil y tienen el mismo privilegio que los créditos por concepto de salarios, prestaciones sociales o indemnizaciones laborales*".

Desde esta perspectiva, teniendo presente el principio según el cual "*no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción*"²², razones de orden público y de seguridad jurídica exigen que estas obligaciones tengan un plazo extintivo o liberatorio. Y así como es facultativo del Legislador señalar los requisitos para la creación de obligaciones, también es potestativo de éste fijar las reglas de extinción de las mismas.

6.3.- En tercer lugar, la Corte considera que la prescripción del derecho al recobro no significa autorizar un destino diferente de los recursos de la seguridad social, pues las expresiones demandadas se limitan a reconocer, sin más, el término de prescripción de las obligaciones crediticias. Lo que se extingue es entonces el derecho subjetivo de la entidad a recobrar, pero en ningún momento se autoriza un destino de los recursos para otros fines.

Ahora bien, no puede decirse que los efectos de la prescripción se traduzcan en un aval para que una entidad disponga de forma antojadiza de los recursos, pues ello responde a una hipótesis que en estricto sentido no se deriva de la norma acusada, de modo que dicha afirmación carece de certeza.

En este punto la Sala insiste en que los recursos de la seguridad social en pensiones están destinados exclusivamente a dicho fin, de manera que no pertenecen ni a la Nación, ni a las entidades que los administran, cualquiera sea su naturaleza, pues, como ya lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, "*las entidades nacionales o territoriales que participan en el proceso de gestión de estos recursos no pueden confundirlos con los propios y deben acelerar su entrega a sus destinatarios*"²¹.

Además, en cualquier evento, si se trata de una caja de previsión sus fondos siempre deberán ser destinados al sistema de seguridad social en su conjunto. Y si corresponden a obligaciones a cargo de otras entidades, o no existieron aportes previos con esa destinación específica, o simplemente se extinguió un crédito del mismo modo que ocurre cuando un trabajador o un jubilado no reclaman en tiempo sus derechos prestacionales y éstos se extinguen por prescripción. Recuérdese entonces que el mandato de destinación específica de los recursos de la seguridad social, "*no implica una reinversión de los mismos en las personas o entidades de quienes provienen y que los administran. La destinación específica de los recursos de que se habla debe entenderse de manera global como la necesidad de invertirlos nuevamente en el sistema, en beneficio de todos aquellos que se favorecen de él*"²³.

Por lo demás, conviene precisar que las cuotas partes corresponden a un sistema de concurrencia en el pago pensional, diseñado con anterioridad a la Ley 100 de 1993 para entidades públicas del mismo o diferente nivel. Así, en la medida en que el paso del tiempo ampliará el número de afiliados al sistema general de seguridad social y extinguirá los demás regímenes pensionales que aún subsisten, la figura de las cuotas partes pensionales también tiene vocación de desaparecer.

6.4.- En cuarto lugar, la Sala tampoco encuentra que la norma vulnere el principio de sostenibilidad del sistema pensional. En efecto, la prescripción del derecho al recobro de ciertas mesadas –las no reclamadas oportunamente– de ninguna manera extingue la obligación de concurrir al pago de las demás mesadas, ni libera a las entidades de su obligación futura de concurrencia en el pago.

Por el contrario, la Corte encuentra que este tipo de normas armoniza a cabalidad con las políticas de saneamiento fiscal en procura de un

adecuado financiamiento del sistema y de una gestión eficiente por parte de las entidades involucradas en el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales. Lo que sí resultaría contrario al principio de sostenibilidad sería mantener indefinidamente obligaciones crediticias de tracto sucesivo entre las entidades responsables de contribuir al pago pensional, estimulando la desidia contable y financiera en materia de seguridad social, generando intereses exponenciales que afectarían la existencia misma de las entidades.

En todo caso, la Sala advierte que las entidades y sus directores deben adelantar las gestiones necesarias para atender el pago completo y oportuno de las cuotas partes pensionales, en la proporción que les corresponde, y las entidades acreedoras deben hacer lo propio para el recaudo oportuno del crédito a su favor, de manera que el incumplimiento de sus obligaciones podría significar la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.

6.5.- Finalmente, debe recordarse que tanto la Legislación como la jurisprudencia han señalado de forma insistente que bajo ninguna circunstancia el pensionado puede asumir las consecuencias ante la falta de pago o recobro de las cuotas partes pensionales. Es por ello por lo que la existencia de un término de prescripción en nada afecta el derecho del ex trabajador, quien es en últimas el destinatario de la seguridad social.

7.- Conclusión

Las razones expuestas llevan a la Corte a concluir que las expresiones demandadas del artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, no vulneran el artículo 48 de la Constitución. En consecuencia, se declarará su exequibilidad por el cargo analizado en esta sentencia.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar 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*", del artículo 4º de la Ley 1066 de 2006, "*por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*".

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

Ausente en comisión

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Corte Constitucional, Sentencia C-655 de 2003.

2 Corte Constitucional, Sentencia C-155 de 2004.

3 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-111 de 2006 y C-543 de 2007.

4 Ley 6ª de 1945, "por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo".

5 "ARTICULO 1o. El Artículo 29 de la Ley 6a. de 1945, quedará así:

ARTICULO 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 aquellas. Los trabajadores cuyos salarios o remuneraciones se paguen con cargo a fondos especiales con aporte a varias entidades de derecho público, gozarán de las prestaciones más favorables que éstas reconozcan a sus propios trabajadores, con cargo al mismo fondo especial.

PARAGRAFO 1o. Cuando el favorecido con la pensión de jubilación haya servido diez años, lo menos, en empleos o cargos públicos nacionales, el total de la pensión le será cubierto por la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, sin perjuicio del oportuno reembolso de su mayor costo por cuenta de las entidades obligadas a reconocerlos, en los términos del artículo 3o. del Decreto número 2567 de 1946 (agosto 31).

PARAGRAFO 2o. Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidarán de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año".

6 Decreto Ley 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". Este artículo fue derogado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1985.

7 Ley 33 de 1985, "por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público".

8 "Artículo 28°.- Cuotas partes. Todas las entidades de previsión a las que un trabajador efectuó aportes que fueron utilizados para la liquidación de su pensión de jubilación por aportes, tienen la obligación de contribuirle a la entidad de previsión pagadora de la pensión con la cuota parte correspondiente. // Para el efecto de las cuotas partes a cargo de las demás entidades de previsión, la entidad pagadora notificará el proyecto de liquidación para reconocimiento de la pensión a los organismos deudores quienes dispondrán del término de 15 días hábiles para objetarlo, vencido el cual, se entenderá aceptado por ellos y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión. // El expresado término comenzará a correr desde la fecha en que la entidad correspondiente reciba el proyecto de reconocimiento de la pensión. Cada cuota parte se calculará así: (...)". Esta norma fue derogada por el artículo 12 del Decreto 2709 de 1994.

9 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 20 de agosto de 1998, rad. 1108; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 22 de noviembre de 2001, rad. 1383; Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 17 de noviembre de 2005, rad. 11001-03-25-000-2001-00251-00(3578-01).

10 Este decreto ha sido modificado en algunos apartes por otras normas reglamentarias.

11 Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 17 de noviembre de 2005, rad. 11001-03-25-000-2001-00251-00(3578-01).

12 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 14 de diciembre de 2001, exp. 15977.

13 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 9 de octubre de 2003, exp. 20354.

14 Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 26 de febrero de 2003, rad. 08001-23-31-000-1997-2063-01(1108-02).

15 Ley 490 de 1998, "por la cual se transforma la Caja Nacional de Previsión Social de Establecimiento Público en Empresa Industrial y Comercial del Estado y se dictan otras disposiciones". Entidad suprimida por el Decreto 2196 de 2009.

16 Gaceta del Congreso 369 del 12 de septiembre de 1997, página 2. Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 22 de noviembre de 2001, rad. 1383.

17 "ARTICULO 1625. <MODOS DE EXTINCION>. Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula. Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte: (...) 10.- Por la prescripción (...)"

"ARTICULO 2512. <DEFINICION DE PRESCRIPCION>. La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales. // Se prescribe una acción o derecho cuando se extingue por la prescripción".

"ARTICULO 2535. <PRESCRIPCION EXTINTIVA>. La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones. // Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible".

18 Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 31 de octubre de 1950. Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-072 de 1994.

19 Corte Constitucional, Sentencia T-323 de 1996.

20 Gaceta del Congreso 225 del 2 de mayo de 2005, p. 7.

21 El artículo 1º de la Ley 1066 de 2006, dispone lo siguiente: "Artículo 1o. GESTIÓN DEL RECAUDO DE CARTERA PÚBLICA. Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos 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".

Fecha y hora de creación: 2026-06-02 18:49:16