



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## **INFORME FINAL AUDITORIA DE DESEMPEÑO**

*“Evaluación de los actos administrativos que decretaron la prescripción de las Cuotas Partes Pensionales, de FONCEP vigencias fiscales 2012 a 2014”*

**CÓDIGO 67**

## **FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES FONCEP**

Período Auditado: vigencias 2012, 2013, 2014

## **DIRECCIÓN FISCALIZACIÓN SECTOR HACIENDA**

Bogotá D.C.abril 2017

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX: 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES  
FONCEP

Contralor de Bogotá                      Juan Carlos Granados Becerra

Contralor Auxiliar                        Andrés Franco Castro

Director Sectorial                        Fabio Rojas Salcedo

Asesor                                        Jairo Peñaranda Torrado  
    Martha Cecilia Mikan Cruz

Gerente                                        Leidy Yadira Escamilla Triana

Equipo de Auditoría:

Magda Cecilia Fajardo Rodríguez  
William Jesús Jiménez Vásquez  
José Antonio Cruz Velandia  
Susana Valenzuela Forero

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX: 3358888

## TABLA DE CONTENIDO

1	CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
2	ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA .....	7
3	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	7
3.1	PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-342/12, CONTRA EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, NIT 899.999.114-0. ....	11
3.2	PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-343/12, CONTRA EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, NIT 899.999.114-0. ....	15
3.3	PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-371/12, CONTRA EL DEPARTAMENTO DEL META. NIT 892.000.148-6. ....	19
3.3.1	Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de TRESCIENTOS NOVENTA MILLONES SESENTA Y UN MIL NOVECIENTOS VEINTE PESOS \$390.061.920, dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 371/12.....	23
3.4	PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO N° 182 DE 2012 QUE ADELANTÓ FONCEP EN CONTRA DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ.25	
3.4.1	Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de CIENTO SESENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS VEINTIDOS MIL OCHOCIENTOS ONCE PESOS (\$163.522.811), dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 182 de 2012 .....	27
3.4.2	Hallazgo administrativo, con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS Y 28/100 Cts. (\$387.685.397,28), dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 182/12:.....	31
3.5	PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO N° 188 DE 2012 QUE ADELANTÓ FONCEP EN CONTRA DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ.33	
3.5.1	Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS SETENTA PESOS (\$654.977.870) dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 188 de 2012.....	35
3.6	PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO N° 370 DE 2012 ADELANTADO POR FONCEP EN CONTRA DEL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER .....	40
3.6.1	Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES	

OCHOCIENTOS DIECISEIS MIL SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS (\$354.816.764), dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 370 de 2012.....	42
3.7 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO N° 008 DE 2013 ADELANTADO POR FONCEP EN CONTRA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA.....	46
3.7.1 Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de \$951.908.105, dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 008 de 2013.....	49
3.8 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-160/12, CONTRA EL INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL.-ISS- .....	53
3.8.1 <i>Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de NUEVE MIL MILLONES OCHOCIENTOS DIECISEIS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO NOVECIENTOS NUEVE PESOS (\$9.816.284.909), dentro de los Procesos de Cobro Coactivo de 2012: 024, 025, 026,027, 028, 029, 030, 031, 032, 033, 034, 045, 085, 086, 087, 088, 089, 090, 091, 092, 093, 094, 095, 096, 097, 098, 099, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 160 y 161.....</i>	57
3.9 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CPC-239/12, CONTRA EL HOSPITAL UNIVERSIDAD DEL VALLE.....	60
3.9.1 Hallazgo administrativo, con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de DOS MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS (\$2.773.642), porque FONCEP permitió que prescribiera la acción de cobro de cuotas partes pensionales, contra el Hospital de la Universidad del Valle, dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 239/12:.....	61
3.10 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-367/12, CONTRA LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. ....	65
3.10.1 <i>Hallazgo administrativo, con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES CIENTO OCHENTA MIL CIENTO DOCE PESOS (\$798.180.112), dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 367/12.....</i>	66
3.11 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-030/13, CONTRA LA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL.....	70
3.11.1 Hallazgo administrativo, con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de CIENTO SESENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SESENTA Y TRES PESOS (\$166.244.063), dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 030/13. ....	71
3.12 Hallazgo administrativo, por falta de control y seguimiento a la base datos en la cual FONCEP decretó prescripciones de cuotas partes pensionales sin que las haya declarado en los expedientes 141,157, 342 y 343 de 2012 .....	75



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

3.13	Hallazgo administrativo al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP-, en razón a que no obran copias de las actuaciones del proceso administrativo coactivo proferida por la jurisdicción Contenciosa Administrativa en los expedientes de cobro Coactivo números 141,157, 342 y 343 de 2012.....	76
3.14	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por inaplicación del numeral 3º. de la Circular Conjunta número 069 del 4 de noviembre del 2008 sobre Prescripción de cuotas partes pensionales en cuanto a la interrupción de la prescripción, en los expedientes números 030 de 2013, 1881, 343,342 y 239 de 2012.....	78
4	CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS .....	81

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX: 3358888

## 1 CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor  
**RUBEN GUILLERMO JUNCA MEJÍA**  
Director General  
FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES –  
FONCEP-  
Carrera 6 No. 14-98  
Código Postal 111311  
Bogotá D. C.

Asunto: Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993 y la Ley 42 de 1993, practicó la Auditoría de Desempeño *Verificación de las acciones de depuración de las Cuotas Partes Pensionales por cobrar a Septiembre de 2016*”, al Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones –FONCEP – y evaluó la gestión de la entidad en el manejo, liquidación, cobro y pago de las Cuotas Partes Pensionales –CPP-, teniendo en cuenta, los principios de economía, eficiencia y eficacia con que el sujeto de control, administró los recursos puestos a su disposición, los resultados de su gestión, la comprobación para establecer si las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración de FONCEP, el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados financieros de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

La auditoría se basó en la aplicación de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan las áreas, actividades o procesos auditados y el cumplimiento de las disposiciones legales. Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá, D.C.

El informe de auditoría, contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, deben ser

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX: 3358888

corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización, la adecuada gestión de los recursos públicos y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de los pensionados del D.C., afiliados a FONCEP.

## **CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO**

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría de desempeño, a la gestión de liquidación, cobro e imputación contable de las Cuotas Partes Pensionales por Cobrar (CPP) y las prescripciones de las CPP, decretadas o no por la entidad, conceptúa que la gestión de cobro persuasivo como coactivo adelantada por el FONCEP para el período evaluado, fue desfavorable en razón a que la gestión fue ineficiente, ineficaz y antieconómica, teniendo en cuenta que la entidad permitió que prescribieran las acciones de cobro de muchos períodos correspondientes a varios pensionados por efectuar oportunamente el cobro respectivo a las entidades concurrentes, además que no existe una comunicación eficiente y eficaz entre las dependencias que participan en dicho proceso, lo que genera diferencias entre los valores que reconoce cada una de ellas; por último, no cuenta con un software que permita el flujo normal de la información de forma confiable, controlada y segura entre las áreas involucradas, respecto a la liquidación, cobro, pago e imputación contable de las Cuotas Partes por Cobrar (CPP).

La entidad no ha dado cumplimiento al artículo 21 de los Estatutos de la Junta Directiva del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP, que establece que la entidad deberá contratar una auditoría externa permanente para los procesos de reconocimiento y pago de todas las obligaciones pensionales a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, la cual deberá rendir Informes trimestrales al Director o Directora del FONCEP y al Consejo Asesor del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas, políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.; compatibles con las de general aceptación; por tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el dictamen integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los diferentes informes y el cumplimiento de las disposiciones legales.

Se establecieron 34 observaciones, de las cuales 10 tienen incidencia fiscal en cuantía de \$13.686.455.593,28, con presunta incidencia disciplinaria, se establecieron 11 observaciones y 13 administrativas, que se dieron a conocer a la entidad en el informe preliminar de auditoría, la respuesta de la administración fue valorada y analizada tal como se señala en el capítulo de resultados del presente informe de auditoría.

## **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, deberá definir la causa que originó el hallazgo de auditoría, las acciones, el indicador, la meta, las áreas responsables de ejecutarlas y el cronograma respectivo, previsto en el formato de Plan de Mejoramiento y presentarlo únicamente a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación del informe final; en todo caso, la fecha límite para la implementación de las acciones que se formulen no debe superar los doce (12) meses, contados a partir de la fecha de formulación del respectivo plan de mejoramiento. Lo anterior en concordancia con lo establecido en los Artículo 7° y su Parágrafo 1, y Artículo 14°, de la Resolución Reglamentaria No. 069 de 28 de diciembre de 2015, suscrita por el Contralor de Bogotá, D.C.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el resultado del indicador, el avance físico de ejecución de las acciones y la efectividad de las mismas, para subsanar las causas de los hallazgos el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá D.C..

Cordialmente,



**FABIO ROJAS SALCEDO**  
Director Técnico Fiscalización Sector Hacienda

Revisó: Leidy Yadira Escamilla Triana - Gerente 039 -01  
Elaboró: Equipo Auditor

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX: 3358888

## 2 ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

El objeto de la auditoría de desempeño, es analizar y evaluar los actos administrativos mediante los cuales el FONCEP decretó las prescripciones de las Cuotas Partes Pensionales –CPP- por cobrar en las vigencias fiscales 2012 al 2014.

La auditoría se centró en la información reportada por FONCEP, respecto a las actuaciones, que llevaron a la entidad a decretar la prescripción de las CPP por cobrar a las entidades concurrentes.

Con base en la normatividad vigente aplicada por la entidad para la implementación, liquidación, depuración, cobro, recobro, pagos, prescripción de las CPP, el equipo de auditoría analizó su cumplimiento y confrontó la información suministrada por las diferentes áreas que interactúan en las etapas de las CPP.

Se revisó la información estadística referida al número de cuentas de cobro generadas, valor total por vigencia de recaudos obtenidos de capital, intereses, edad de la cartera, acuerdos de depuración recíproca con entidades concurrentes.

Se hizo necesario el análisis de las conciliaciones entre las áreas de Contabilidad y la Gerencia de Bonos y Cuotas Partes Pensionales, para establecer el registro en la contabilidad de las prescripciones decretadas.

## 3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

El Acuerdo Distrital N° 257 del 30 de noviembre de 2006, "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones", en sus artículos 60, 61, 65 al 69, transformó el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital - FAVIDI en el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP, en un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Hacienda; le fija su objeto y funciones básicas; define su dirección en la Junta Directiva y el Director General, les asigna sus funciones, y define el patrimonio del FONCEP. Dicho Acuerdo precisa el objeto y funciones básicas del FONCEP así:

*“Artículo 65. Objeto y funciones básicas del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP. El objeto del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP es reconocer y pagar las cesantías y las obligaciones pensionales a*

**[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)**

Cra. 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX: 3358888

cargo del Distrito Capital, el cual asume la administración del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá.

El Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP tiene las siguientes funciones básicas:

- a. Reconocer y pagar las cesantías de las servidoras y servidores públicos del Distrito Capital.
- b. Pagar las obligaciones pensionales legales y convencionales de los organismos del Sector Central y las entidades descentralizadas a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá y reconocer y pagar las obligaciones pensionales que reconozca a cargo de las entidades del nivel central y las entidades descentralizadas, que correspondan, de acuerdo con los mecanismos legales establecidos.”

Con el Acuerdo de Junta Directiva 01 del 2 de enero de 2007, se adoptaron los Estatutos del FONCEP, que define entre otros, su Naturaleza Jurídica, Objeto y Funciones Básicas, Régimen Jurídico, y en especial sus Facultades, así:

“ARTÍCULO 7º.- FACULTADES - Para el desarrollo y ejecución de su objeto y funciones básicas, el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP tendrá las siguientes facultades:

- a. Reconocimiento y pago del auxilio de cesantía de sus afiliados: (...)
- b. Reconocimiento y pago de obligaciones pensionales:

Para el desarrollo y ejecución de las funciones correspondientes a la administración del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, el FONCEP reconocerá y/o pagará las obligaciones pensionales de conformidad con la reglamentación contenida en el Decreto Distrital 339 de 2006 y la normativa que lo complemente o sustituya y en general, con la normativa vigente sobre la materia que no contravenga la competencia del Fondo de Pensiones Públicas y la administración de su recursos por parte del FONCEP y para el efecto tendrá las siguientes facultades:

1. En materia de pensiones:

1. (...).
2. Conocer y decidir sobre las solicitudes de cuotas partes pensionales y repetir contra las demás entidades concurrentes en el pago de las pensiones de jubilación a prorrata del tiempo en que el pensionado hubiere servido o aportados a ellos.
3. Expedir el acto administrativo correspondiente para efectuar el pago de la pensión sanción reconocida por las entidades sustituidas por el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, D.C., repitiendo contra las mismas, para obtener la recuperación de las sumas canceladas.
4. Expedir actos administrativos de requerimiento de devolución de los recursos pagados que fuere procedente y celebrar los acuerdos de pago a que hubiere lugar.
5. Ejercer las acciones respectivas para que las entidades sustituidas en el pago de pensiones cumplan oportunamente con las transferencias de las sumas correspondientes a cada una, por concepto de los pasivos pensionales, así como para que la Nación efectúe las transferencias pertinentes de conformidad con la ley para el pago de las pensiones de los docentes y administrativos nacionalizados por las Leyes 43 de 1975, 91 de 1989 y 60

de 1993, en los términos del Convenio Interadministrativo suscrito entre la Nación y el Distrito Capital, el 12 de agosto de 1996 y servidores públicos del sector salud.

6. Recaudar las sumas que le correspondan a las entidades sustituidas por concepto de las cuotas partes de las pensiones a cargo del Fondo y atender el pago de las que le correspondan de acuerdo con la naturaleza del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D.C., y las que se le asignen de conformidad con la Ley.

7. Repetir contra las entidades sustituidas por el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, en los eventos en que haya efectuado el reconocimiento y pago de pensión sanción y convencionales.

8. Las demás que la Junta Directiva le confiera dentro del marco normativo previsto en el Acuerdo Distrital N° 257 de 2006.

2. En cuanto al reconocimiento de bonos pensionales:

1. Conocer y decidir, sobre las solicitudes de reconocimiento, emisión, expedición y pago de los bonos y cuotas partes de bonos pensionales, con cargo a los recursos del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D. C.

2. La decisión de reconocimiento de bono se realizará mediante acta de emisión, la cual podrá hacer referencia a más de una solicitud de emisión de bonos pensionales.

3. La negación del reconocimiento de una cuota parte pensional, y de la cuota parte del bono pensional, deberá realizarse a través de un acto administrativo motivado.

4. Liquidar los bonos pensionales Tipos «A» y «B», así como las cuotas partes a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D.C., emitir los actos administrativos correspondientes y resolver las reclamaciones que se presenten al respecto.

5. Informar a las demás entidades emisoras y pagadoras de bonos pensionales a las cuales hubiere estado vinculado el titular del bono pensional sobre las cuotas partes que a ellas correspondan y, realizar el cobro de la cuota correspondiente. En el evento en que hubiere pagado por dichas cuotas, repetir por el valor cancelado.

6. Certificar tiempos de servicio de los servidores públicos cuya cuota parte de bono pensional deba ser pagada con recursos del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá.

7. (...).”

Igualmente, con el Acuerdo de la Junta Directiva No. 02 del 2 de enero de 2007, artículo 11, modificado por el Acuerdo No 0013 de 2007, artículo 5, se precisaron las funciones de la Gerencia de Bonos y Cuotas Partes Pensionales.

La normatividad vigente sobre las CPP ordena y permite el cobro, recobro y pago que tienen que efectuar las Cajas, Fondos de Previsión Social y las entidades reconocedoras de las pensiones con cargo a ellas, en las cuales el pensionado cotizó o prestó sus servicios, acorde con lo estipulado en los Decretos 2921 de 1948, 1848 de 1969, en las Leyes 33 de 1985 y 71 de 1988.

En cumplimiento del objetivo de la auditoría se establecieron las acciones y resultados de la administración de FONCEP, respecto a las CPP y a las prescripciones decretadas en el periodo 2012 a 2014.

La Circular Conjunta N° 069 del 4 de noviembre de 2008 del Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; dirigida a las Entidades reconocedoras de pensiones relacionada con: 1. Procedimiento para el cobro de las Cuotas Partes Pensionales. 2. Cuentas de Cobro y sus requisitos. 3. Prescripción de la Cuotas Partes Pensionales, y 4. Intereses generados sobre las Cuotas Partes Pensionales.

El Equipo Auditor se identifica y comparte la siguiente interpretación normativa de FONCEP expresada en la respuesta dada por la entidad al punto 1 de solicitud de información incoada con el oficio N° 2-2017-02319 del 7 de febrero de 2017, a través del oficio de radicación N° 1-2017-02833 del 10 de febrero de 2017, manifestando lo siguiente:

*“1. Respecto de la normatividad aplicada por parte del FONCEP en los actos administrativos mediante los cuales decretó las prescripciones y excepciones de cuotas partes pensionales por cobrar, vigencias 2012 al 2014, el Área de recaudo de cartera y jurisdicción coactiva, allega los siguientes argumentos, base de las declaratorias de excepciones en sede administrativa, a saber:*

*En la resolución que resuelve la excepción de prescripción, presentada dentro del proceso administrativo de cobro coactivo, se toman como argumento central, que la norma especial en materia de prescripción de cuotas partes pensionales, es el artículo 4 de la Ley 1066 de 2016. (sic) En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado, en fallo de 7 de marzo de 2013, con ponencia del Consejero de Estado LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO, donde disertó sobre el tema de la prescripción de las cuotas partes pensionales, dentro de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, concretando la discusión mediante un análisis histórico de las normas sobre la materia, y concluyendo que la Ley 1066 de 2006, pretende compilar la normatividad desplegada en varios preceptos y propender por evitar la diversidad de interpretaciones que se han venido presentando sobre la materia.*

*“(…) Para la Sala es evidente que lo que se constituye a favor de las entidades pagadoras de las pensiones, es un derecho a “repetir” o “recobrar” ante las demás entidades que concurren en la obligación de pagar la proporción de ese derecho, para hacer la reclamación correspondiente de la porción que corresponda a cada una de ellas, lo que implica que el derecho a hacer la exigencia está sujeta a ser susceptible de prescripción extintiva para el reclamante y adquisitiva para el deudor.*

*Lo anterior permite señalar que ya desde tiempo atrás el legislador se había encargado de establecer un término de prescripción respecto del derecho a reclamar de una entidad a la otra, las cuotas partes pensionales que se adeudan, lo que impide considerar, como lo hace el recurrente, que fue solo hasta la ley 1066 de 2006 que se estableció el fenómeno de la prescriptivo respecto de ese derecho”.*

Desde esta perspectiva, teniendo presente el principio según el cual **“no hay derecho sin acción, acción sin prescripción”**, razones de orden público y de seguridad jurídica exigen que estas obligaciones tengan un plazo extintivo o liberatorio. Este término prescriptivo se consagra literalmente en el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006 en los siguientes términos:

---

*“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.”*

*Es evidente que lo que pretendió el legislador con esa norma fue unificar en un solo artículo, el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales y la prescripción de éste, ya que estaba previsto en normas anteriores; sin embargo, ello se hizo por efectos prácticos y para evitar interpretaciones inapropiadas, más no porque el ordenamiento normativo careciera de disposición al respecto.”*

En los actos administrativos producidos por FONCEP en particular, las resoluciones que resuelven las excepciones presentadas a las resoluciones de mandamiento de pago y a las que resuelven los recursos presentados contra ellas, no se liquidaron y cuantificaron los valores prescritos, se requirió al FONCEP mediante oficio de radicación N° 2-2017-03571 del 24 de febrero de 2017 para que realizaran las liquidaciones de las prescripciones declaradas en los Procesos Administrativos de Cobro Coactivo. Dicha solicitud fue entregada el 23 de marzo de 2017 en archivo magnético en Acta de Visita Administrativa Fiscal suscrita con la Gerencia de Bonos y Cuotas Partes Pensionales del FONCEP.

De la información aportada por FONCEP con los oficios N° 1-2017-02833, N° 1-2017-04356 y N° 1-2017-04793 se seleccionaron los expedientes correspondientes a los Procesos Administrativos de Cobro Coactivo en los cuales la entidad, declaró la prescripción de 122 Cuotas Partes Pensionales en 2012, en 2013 139 y en y 36 en 2014, para evaluar de los siguientes procesos:

### 3.1 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-342/12, CONTRA EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, NIT 899.999.114-0.

Dentro del proceso de normalización de cartera, mediante cuentas de cobro de junio de 2009 y para evitar que se configurara la figura de la prescripción establecida en el artículo cuarto de la Ley 1066 de 29 de julio de 2006, FONCEP inició cobro persuasivo ante el Departamento de Cundinamarca – Fondo Territorial de Pensiones, con el fin de recuperar los valores correspondientes a las cuotas partes pensionales pagadas por FONCEP a dieciocho (18) pensionados, por cuantía total de mil ciento diecinueve millones ochocientos dieciséis mil setecientos sesenta pesos (\$1.119.816.760), sin incluir los intereses moratorios. En razón a que el departamento de Cundinamarca no dio respuesta a los cobros persuasivos, FONCEP dictó el Auto No. CC – 342 de fecha 25 de julio de 2012, por medio del cual se avoca conocimiento y se da apertura a la etapa de cobro coactivo en contra del deudor Departamento de Cundinamarca y se libra Mandamiento de Pago por

vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva a favor del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones y en contra del Departamento de Cundinamarca, según Resolución No. CC – 340/12 de fecha 25 de julio de 2012; acto administrativo que fue notificado al gobernador de Cundinamarca mediante comunicaciones No. 2012EE13228 de 25-07-2012 y correo certificado con radicado No. 2012EE13609 de 31-07-2012, conforme lo dispone el artículo 826 del Estatuto Tributario. Los nombres de los pensionados incluidos en el mandamiento de pago ya mencionado se detallan en el siguiente cuadro:

**CUADRO 1**  
**PENSIONADOS PROCESO COBRO COACTIVO 342/12**

RELACION DE PENSIONADOS INCLUIDOS POR FONCEP EN EL PROCESO DE COBRO COACTIVO No. 342/12, CONTRA DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA					
No.	CEDULA PENSIONADO	NOMBRE PENSIONADO	No. CUENTA DE COBRO	FECHA CUENTA DE COBRO	CAPITAL ADEUDADO
1	111.105	LOPEZ GAITAN GILBERTO HERNANDO	02134M	2009-06-25	4.547.186
2	50.159	LARA BASTOS SILVESTRE	02133M	2009-06-26	55.307.558
3	21.059.005	DIAZ DE RIVEROS MARIA MAGOLA	02005M	2009-06-29	135.575.522
4	20.949.203	SUAREZ DE LOZANO JULIA ATALA	02004M	2009-06-29	175.678.418
5	20.786.377	GONZALEZ DE FANDIÑO ANA NIEVES - SUSTITUTO: FANDIÑO BUSTOS LUIS FELIPE. C.C 3,113,875	02003M	2009-06-29	81.548.222
6	20.650.542	OSPINA DE RODRIGUEZ ROSA HERMINDA	02002M	2009-06-29	105.786.502
7	20.005.471	TRIANA DE ENCISO ESCILDA	01023M	2009-06-18	8.654.292
8	20.003.030	CARRILLO CUBIDES GILMA	01021M	2009-06-18	715.036
9	20.004.130	MORALES DE JIMÉNEZ CECILIA ALICIA	01022M	2009-06-24	166.320.650
10	139.012	FRANCO RUBIO ROBERTO	01058M	2009-07-14	3.808.647
11	20.538.001	MUÑOZ DE RODRIGUEZ MARIA LUCILA	01056M	2009-06-22	94.533.628
12	26.412.193	MAYOR DE RUBIANO STELLA	01047M	2009-06-20	13.437.534
13	26.933.088	LEAL CUBIDES ALICIA	01048M	2009-06-18	5.704.071
14	27.904.946	CARVAJAL DE CARVAJAL HIMELDA	01049M	2009-06-24	119.436.493
15	28.702.015	SANCHEZ VDA. DE RODRIGUEZ MARIA JUDITH	01050M	2009-06-24	36.424.405
16	2.342.362	ORDOÑEZ GOMEZ PROSPERO ENRIQUE. - SUSTITUTO: REY ALCIRA. C.C.28,942,957	01062M	2009-07-03	38.511.693
17	306.735	TRIANA OLAYA LUIS FELIPE	01060M	2009-06-20	83.927
18	200.505	CUESTA JIMENEZ JUAN DE JESUS. - SUSTITUTO: ESPINOSA DE CUESTA ANA BEATRIZ. C.C. 20,432,172	01059M	2009-06-19	73.742.976
					<b>1.119.816.760</b>

Fuente: FONCEP. Proceso No. 342/12

Según comunicación, con radicado 2012ER12853 de 21-08-2012, la Jefe de la Dirección de Procesos Judiciales y Administrativos de la Secretaría Jurídica del Departamento de Cundinamarca, manifestó que confiere poder especial, amplio y suficiente a la doctora Luisa Isabel Salas Cantillo para que represente al Departamento de Cundinamarca en este proceso.

Luego, mediante comunicación radicada con fecha 21-08-2012 ante FONCEP, la apoderada de Cundinamarca propuso cuatro (4) excepciones contra el Mandamiento de Pago ordenado en la Resolución No.0340 de 25 de julio de 2012.

Posteriormente, el 27-08-2012, mediante oficio con radicado 2012ER13186, la apoderada de Cundinamarca, allegó unas pruebas dentro del proceso.

FONCEP expide la Resolución No. CC-048/12, de 21-09-2012 “Por medio del cual se decretan unas Pruebas”

Con fecha 02-10-2012, No. de radicado 2012EE17941, la responsable del área de Jurisdicción Coactiva de FONCEP, le comunica al Departamento de Cundinamarca que mediante Auto No. 048 de 21-09-2012 se dio apertura a pruebas dentro del proceso de cobro coactivo CP-342/12.

El 26 de octubre de 2012 el FONCEP expide la Resolución No. CC-0216/12, “por medio de la cual se resuelven unas excepciones en contra de la Resolución No. CC-340 de 25-07-2012”; donde se declaró NO probadas las excepciones de prescripción de la acción de cobro, falta de título ejecutivo y prescripción de la acción de cobro del capital e intereses de las cuotas partes pensionales propuestas por la apoderada judicial del Departamento de Cundinamarca; declaró parcialmente probada la excepción por la existencia de Acuerdo de Pago, propuesta por la apoderada judicial del departamento de diez (10) pensionados (Artículo Tercero). Adicional a lo anterior, ordenó, en su artículo quinto, seguir adelante con la ejecución del proceso de cobro coactivo en contra del departamento, por los ocho (8) restantes pensionados. Acto administrativo que fue notificado al Departamento de Cundinamarca mediante comunicaciones No. 2012EE20286 de 07-11-2012 y correo certificado con radicado No. 2012EE21342 de 26-11-2012, conforme lo dispone el artículo 565 del Estatuto Tributario.

Con oficio radicado No. 2012ER19478 de 18-12-2012, la apoderada de la Gobernación de Cundinamarca presentó Recurso de Reposición contra la Resolución CC-0216 de 26-10-2012.

La responsable del área de Jurisdicción Coactiva de FONCEP, expidió el Auto No. CC-012/13, de 15-01-2013, por medio del cual se resuelve dar trámite a la Apertura de Pruebas por un término de 30 días hábiles; acto administrativo que fue comunicado al Departamento de Cundinamarca mediante oficio No. 2013EE245 de 24-01-2013.

El 01 de abril de 2013 la Directora General de FONCEP expidió la Resolución CC No. 3339 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición en contra de la Resolución CC No. 216 del 26 de octubre de 2012”, donde se resolvió confirmar la Resolución mencionada y se ordenó seguir adelante con la Ejecución del proceso de cobro coactivo por concepto de cuotas partes pensionales. Acto administrativo que fue notificado al Departamento de Cundinamarca mediante comunicaciones No. 2013EE7810 de 30-07-2013; 2013EE10135 de 13-09-2013 y correo certificado con radicado No. 2013EE12813 de 06-11-2013, conforme lo dispone el artículo 565 del Estatuto Tributario.

La apoderada del Departamento de Cundinamarca, mediante comunicación radicada con el No. 2013ER9090 de 08-07-2013 manifestó que renunció al Poder conferido y con el cual se dio inicio al proceso 342/12, el cual fue aceptado por FONCEP mediante Auto No. CC 004 de 03-09-2013 y comunicado a la entidad concurrente con oficio No. 2013EE10083 de 12-09-2013.

Con fecha 07-03-2014 y radicado No. 2014ER3715 el nuevo apoderado del Departamento de Cundinamarca, allegó copia de solicitud de Conciliación Prejudicial Requisito de procedibilidad de acción Contenciosa Administrativa, ante la Procuraduría General de la Nación, cuya pretensión es que se declare la Nulidad y Restablecimiento de Derecho, se dé por terminado el proceso ejecutivo de jurisdicción coactiva iniciado según resolución CC – 340 de 25-07-2012, mediante el cual se libró Mandamiento de Pago en contra del Departamento de Cundinamarca.

Finalmente, se encontró en el expediente una impresión descargada de la página SIPROJ, sin fecha, (folios 898 a 916) “Conciliación Extrajudicial” donde aparece como demandante el Departamento de Cundinamarca y como demandado FONCEP. Fecha de Comité: 08-04-2014; Fecha Audiencia: 23-04-2014- Procuraduría Delegada 06. Por ultimo solicita que *“se reconozca la prescripción de la Acción de Cobro a partir de la fecha de notificación del Mandamiento de Pago, anotando que ya se han expedido 48 fallos judiciales en contra del FONCEP, con este fundamento jurídico”*.

En la fecha se desconoce el estado actual de dicho proceso. El equipo auditor realizó una visita administrativa fiscal a las dependencias: Gerencia de Bonos y Cuotas Partes Pensionales y área de Jurisdicción Coactiva para aclarar las dudas surgidas en esta auditoría de desempeño.

### 3.2 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-343/12, CONTRA EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, NIT 899.999.114-0.

Dentro del proceso de normalización de cartera, mediante cuentas de cobro de junio de 2009 y para evitar que se configurara la figura de la prescripción establecida en el artículo cuarto de la Ley 1066 de 29 de julio de 2006, FONCEP inició cobro persuasivo ante el Departamento de Cundinamarca – Fondo Territorial de Pensiones, con el fin de recuperar los valores correspondientes a las cuotas partes pensionales pagadas por FONCEP a veinticinco (25) pensionados, por cuantía total de dos mil ciento veintiséis millones setecientos setenta y dos mil cuatrocientos dieciséis pesos (\$2.126.772.416), sin incluir los intereses moratorios. En razón a que el departamento de Cundinamarca no dio respuesta a los cobros persuasivos, FONCEP dictó el Auto No. CC – 343 de fecha 25 de julio de 2012, por medio del cual se avoca conocimiento y se da apertura a la etapa de cobro coactivo en contra del deudor Departamento de Cundinamarca y se libra Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva a favor del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP y en contra del Departamento de Cundinamarca, según Resolución No. CC – 341/12 de fecha 25 de julio de 2012; acto administrativo que fue notificado al gobernador de Cundinamarca mediante comunicaciones No. 2012EE13229 de 25-07-2012 y correo certificado con radicado No. 2012EE13608 de 31-07-2012, conforme lo dispone el artículo 826 del Estatuto Tributario. Los nombres de los pensionados incluidos en el mandamiento de pago ya mencionado se detallan en el siguiente cuadro:

**CUADRO 2**  
**PENSIONADOS PROCESO COBRO COACTIVO 343/12**

RELACION DE PENSIONADOS INCLUIDOS POR FONCEP EN EL PROCESO DE COBRO COACTIVO No. 343/12, CONTRA DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA					
No.	CEDULA PENSIONADO	NOMBRE PENSIONADO	No. CUENTA DE COBRO	FECHA CUENTA DE COBRO	CAPITAL ADEUDADO
1	20.005.832	PEREZ ORTIZ BLANCA ROSA	01024M	2009-06-22	19.719.395
2	20.009.910	MUÑOZ DE BERNAL ANA CECILIA	01025M	2009-06-24	191.816.897
3	20.011.067	RIOS RIOS CARMEN AIDE	01026M	2009-06-24	164.491.176
4	20.011.271	MEDINA DE VARGAS CECILIA ANA	01027M	2009-06-18	5.271.217
5	20.017.475	GOMEZ DE NIETO INES GRACIELA	01028M	2009-06-18	1.757.000
6	20.026.524	RODELO MIRANDA MELIDA	01029M	2009-06-18	2.964.179
7	20.042.539	BERNAL DE RAMIREZ MARIA DEL CARMEN	02000M	2009-06-26	36.345.863
8	20.043.024	RIVEROS DE NAVARRETE JULIA ALCIRA - SUSTITUTO: NAVARRETE LEAL JOAQUIN FRANCISCO. C.C 49.816	01030M	2009-06-18	9.759.673
9	20.044.623	TURRIAGO DE LUQUE MARGARITA - SUSTITUTO: TURRIAGO CASTRO JOSE MISAEL. C.C. 358.070	01031M	2009-06-18	2.074.560
10	20.067.221	GRANADOS DE SIERRA CECILIA	02001M	2009-06-29	73.684.122
11	20.068.147	ROJAS RODRIGUEZ MARIA INES	01032M	2009-06-24	211.844.991
12	20.104.746	GOMEZ DE JIMENEZ AURA CECILIA	01033M	2009-06-24	100.348.223
13	20.133.457	AFANADOR CARRANZA MARIA ISABEL	01999M	2009-06-29	46.023.802
14	20.180.785	SABOGAL VDA. DE DEL BASTO CARMEN	01034M	2009-06-22	16.029.384
15	20.189.726	PALOMINO DE MARTINEZ SOFIA	01035M	2009-06-24	83.277.484
16	20.486.567	CUBILLOS MARIA CECILIA - SUSTITUTO: ROLDAN CARDENAS ISAIAS. C.C 17.021.045	01037M	2009-06-24	123.051.159
17	20.601.475	GOMEZ DE ROMERO ADELAIDA	01038M	2009-06-24	74.891.641
18	20.757.503	FIGUEROA DE TIBAQUIRA CARMEN HILDA	01039M	2009-06-24	139.317.867
19	20.934.625	CHAVEZ DE SUAREZ RITA EMMA	01040M	2009-06-24	157.029.616
20	20.946.666	MENDEZ DE VELANDIA MARIA LUCIA - SUSTITUTO: VELANDIA RODRIGUEZ JEREMIAS. C.C. 283.996	01041M	2009-06-22	70.061.435
21	20.982.178	CLAVIJO PARRADO AGRIPINA	01042M	2009-06-24	139.614.539
22	21.005.700	DIAZ DE BARRERO JULIA TERESA	01043M	2009-06-24	156.748.556
23	21.049.189	CASTRO GUEVARA MARIA CECILIA	01044M	2009-06-24	62.382.735
24	21.051.456	CORTES DE PRIETO MARIA BLANCA	01045M	2009-06-24	193.128.358
25	24.258.189	GIRALDO DE GUTIERREZ MARINA	01046M	2009-06-24	45.138.544
					<b>2.126.772.416</b>

Fuente: FONCEP. Proceso No. 343/12

Según comunicación, con radicado 2012ER12851 de 21-08-2012, la Jefe de la Dirección de Procesos Judiciales y Administrativos de la Secretaría Jurídica del Departamento de Cundinamarca, manifestó que confiere poder especial, amplio y suficiente a la doctora Luisa Isabel Salas Cantillo para que represente al Departamento de Cundinamarca en este proceso.

Luego, mediante comunicación radicada con fecha 21-08-2012 ante el Foncep, la apoderada de Cundinamarca propuso cuatro (4) excepciones contra el Mandamiento de Pago ordenado en la Resolución No.0341 de 25 de julio de 2012.

Con fecha 02-10-2012, No. De radicado 2012EE17937, la responsable del área de Jurisdicción Coactiva del FONCEP le comunica al Departamento de Cundinamarca que mediante Auto No. 049 de 21-09-2012 se dio apertura a pruebas dentro del proceso de cobro coactivo CP-343/12.

Nuevamente, la apoderada del Departamento de Cundinamarca presenta una excepción ante el FONCEP, según oficio con radicado 2012ER16030 de 10-10-2012, por la existencia de Acuerdo de Pago.

El 26 de octubre de 2012 FONCEP expide la Resolución No. CC-0217/12, por medio de la cual se resuelven excepciones en contra de la Resolución No. CC-341 de 25-07-2012, donde se declaró probada parcialmente la excepción por la existencia de Acuerdo de Pago, a dieciséis (16) pensionados del Departamento de Cundinamarca (Artículo Tercero), y en su defecto ordenó excluirlos del cobro coactivo. Adicional a lo anterior, ordenó, en su artículo quinto, seguir adelante con la ejecución del proceso de cobro coactivo en contra del departamento, por los nueve (9) restantes pensionados. Acto administrativo que fue notificado al Departamento de Cundinamarca mediante comunicaciones No. 2012EE20287 de 07-11-2012 y correo certificado con radicado No. 2012EE21341 de 26-11-2012, conforme lo dispone el artículo 565 del Estatuto Tributario.

Con oficio radicado No. 2012ER19817 de 26-12-2012, la apoderada de la Gobernación de Cundinamarca presentó Recurso de Reposición contra la Resolución CC-0217 de 26-10-2012.

La responsable del área de Jurisdicción Coactiva de FONCEP, expidió el Auto No. CC-040/13, de 23-01-2013, por medio del cual se resuelve dar trámite a la apertura de Pruebas por un término de 30 días hábiles; acto administrativo que fue comunicado al Departamento de Cundinamarca mediante oficio No. 2013EE261 de 25-01-2013.

El 16 de marzo de 2013 la Directora General de FONCEP, expidió la Resolución CC No. 3230 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición en contra de la Resolución CC No. 217 del 26 de octubre de 2012”. Acto administrativo que fue notificado al Departamento de Cundinamarca mediante comunicaciones No. 2013EE10571 de 25-09-2013 y correo certificado con radicado No. 2013EE12890 de 08-11-2013, conforme lo dispone el artículo 565 del Estatuto Tributario.

La apoderada del Departamento de Cundinamarca, mediante comunicación radicada con el No. 2013ER9090 de 08-07-2013 manifestó que renunció al Poder conferido y con el cual se dio inicio al proceso 343/12, el cual fue aceptado por FONCEP mediante Auto No. CC 004 de 03-09-2013 y comunicado a la entidad concurrente con oficio No. 2013EE10083 de 12-09-2013.

Con fecha 07-03-2014 y radicado No. 2014ER3716 el nuevo apoderado del Departamento de Cundinamarca, allegó copia de solicitud de Conciliación Prejudicial Requisito de procedibilidad Acción Contenciosa Administrativa, ante la Procuraduría General de la Nación, cuya pretensión es que se declare la nulidad y restablecimiento de derecho, se dé por terminado el proceso ejecutivo de jurisdicción coactiva iniciado según resolución CC – 341 de 25-07-2012, mediante el cual se libró Mandamiento de Pago en contra del Departamento de Cundinamarca.

Finalmente, se encontró en el expediente una impresión descargada de la página SIPROJ, sin fecha, (folios 1113 a 1122) “Conciliación Extrajudicial” donde aparece como demandante el Departamento de Cundinamarca y como demandado el FONCEP. Por ultimo solicita que *“se reconozca la prescripción de la Acción de Cobro a partir de la fecha de notificación del Mandamiento de Pago, anotando que ya se han expedido 48 fallos judiciales en contra del FONCEP, con este fundamento jurídico”*.

En la fecha se desconoce el estado actual de dicho proceso. El equipo auditor en fecha 23 de marzo de 2017 realizó una visita administrativa fiscal a las dependencias Gerencia de Bonos y Cuotas Partes Pensionales y área de Jurisdicción Coactiva para aclarar las dudas surgidas en esta auditoría de desempeño.

### 3.3 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-371/12, CONTRA EL DEPARTAMENTO DEL META. NIT 892.000.148-6.

De acuerdo con lo descrito en el Considerando de la Resolución No. CC-373 de 2012, FONCEP inició cobro coactivo ante el Departamento de Cundinamarca – Fondo Territorial de Pensiones, con el fin de recuperar los valores correspondientes a las cuotas partes pensionales pagadas por FONCEP a diez (10) pensionados, por cuantía total de setecientos once millones doscientos setenta y un mil seiscientos veintidós pesos (\$711.271.622), sin incluir los intereses moratorios, en razón a que el departamento del Meta no dio respuesta a los cobros persuasivos, FONCEP dictó el Auto No. CC – 371 de fecha 08 de noviembre de 2012, por medio del cual se avoca conocimiento y se da apertura a la etapa de cobro coactivo en contra del deudor Departamento de Meta y se libra Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva a favor del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP y en contra del Departamento de Meta, según Resolución No. CC – 373 de 2012 de fecha 08 de noviembre de 2012; acto administrativo que fue notificado al gobernador de Meta mediante comunicaciones No. 2012EE21160 de 22-11-2012 y correo certificado con radicado No. 2012EE22378 de 13-12-2012, conforme lo dispone el artículo 826 del Estatuto Tributario. Los nombres de los pensionados incluidos en el mandamiento de pago ya mencionado se detallan en el siguiente cuadro:

**CUADRO 3  
PENSIONADOS PROCESO DE COBRO COACTIVO 371/12**

RELACION DE PENSIONADOS INCLUIDOS POR FONCEP EN EL PROCESO DE COBRO COACTIVO No. 371/12, CONTRA DEPARTAMENTO DE META					
No.	CEDULA PENSIONADO	NOMBRE PENSIONADO	FECHA INICIO	FECHA FINAL	CAPITAL ADEUDADO
1	76.955	FANDIÑO GARCIA LUIS ERNESTO	05-1980	12-2011	13.601.727
2	484.628	RODRIGUEZ ZAMBRANO CARLOS MANUEL	02-1980	06-2005	14.972.985
3	7.817.598	RIOS TRUJILLO JORGE FREDY	10-2003	08-2012	50.584.564
4	20.034.475	CORREA DE MONTEALEGRE OLIVA	02-1976	12-2005	11.542.829
5	20.057.931	CASTRO DE ARENAS MARIA ANGEOLINA	09-1975	08-2012	21.295.656
6	21.208.107	RIOS ORTIZ DORA	06-1979	08-2012	249.885.667
7	21.212.181	BOBADILLA JARA SILVIA MARIA	07-1976	08-2012	206.990.778
8	21.218.659	RUIZ DIAZ MARIA NATIVIDAD	01-1996	08-2012	40.763.875
9	28.736.015	VELEZ TORRES MARIA JOSEFA	01-1991	08-2012	86.180.236
10	41.533.985	HIDALGO DE GUERRERO GRACIELA SOLEDAD	06-1999	08-2012	15.453.305
11		<b>TOTAL</b>			<b>711.271.622</b>

Fuente: Expediente 371/2012- FONCEP

Según comunicación, sin fecha y sin radicado de recibido por FONCEP, la Secretaria Jurídica del departamento de Meta, manifestó que confiere poder especial, amplio y suficiente al doctor Rafael Sanabria Gómez para que represente al Departamento de Cundinamarca en este proceso.

Luego, mediante comunicación radicada con fecha 10-01-2013 el apoderado del Departamento de Meta propuso tres (3) excepciones contra el Mandamiento de Pago ordenado en la Resolución No.0373 de 08 de noviembre de 2012, así: a)Falta de título ejecutivo complejo; b)Prescripción; c)Cobro de lo no debido.

FONCEP expide el Auto No. CC-043/13, de 05-02-2013 Por medio del cual se decretan unas Pruebas por un término de treinta (30) días hábiles.

Con fecha 11-02-2013, radicado No. 2013EE1269, la responsable del área de Jurisdicción Coactiva de FONCEP, le comunica al Departamento del Meta que mediante Auto No. 043 de 05-02-2013 se dio apertura a pruebas dentro del proceso de cobro coactivo CP-371/2012.

El 13 de marzo de 2013 FONCEP expide la Resolución No. CC-005/13, “Por medio de la cual se resuelven excepciones en contra de la Resolución No. CC-373 de 08-11-2012”; en su parte Considerativa, “A) A FALTA DE TITULO EJECUTIVO COMPLEJO”, respecto de la pensionada Ríos de Chacón Dora con C.C. 21.208.107, manifestó: *“se excluirá del presente cobro coactivo a este pensionado, debido a que la pensionada es Nacionalizada”*, sin embargo no se da ninguna explicación ni se aportan documentos que soporten esta decisión, además que el apoderado del departamento en ningún momento solicitó la excepción por este concepto, por lo que genera incertidumbre sobre la legitimidad del Artículo Segundo de la parte Resolutiva donde declaró parcialmente probada la excepción de falta de título ejecutivo propuesta por el apoderado judicial del Departamento del Meta, y como consecuencia se excluye del cobro coactivo por concepto de cuotas partes pensionales a la pensionada Ríos de Chacón Dora; declara parcialmente probada la excepción por prescripción de la acción de cobro, en consecuencia se excluye a los jubilados Rodríguez Zambrano Carlos Manuel y Correa de Montealegre Oliva, por lo que se puede evidenciar que el Foncep o quien hiciera sus veces en ese entonces, permitió que prescribiera la acción de cobro de las cuotas partes pensionales de estos dos pensionados, excluyéndolos del Mandamiento de Pago, prescripción aceptada mediante este acto administrativo; de otro lado, declaró probada la excepción de cobro de no debido, en consecuencia se modificará el valor de las liquidaciones correspondientes a los pensionados Vélez de Avila María Josefa y Ruiz Díaz María Natividad, propuesta por el apoderado judicial del

departamento. Adicional a lo anterior, ordenó, en su artículo quinto, seguir adelante con la ejecución del proceso de cobro coactivo en contra del departamento de Meta, por el valor de \$ 71.324.035 de los siete (7) restantes pensionados. Acto administrativo que fue notificado al Departamento de Meta mediante comunicaciones No. 2013EE3119 de 10-04-2013 y correo certificado con radicado No. 2013EE4380 de 03-05-2013, conforme lo dispone el artículo 565 del Estatuto Tributario.

Vale aclarar que FONCEP, con la Resolución No. CC-005/13 de 13-03-2013, tácitamente decretó la prescripción de los períodos comprendidos entre el mes de noviembre de 2009 y hacia atrás, por concepto de cuotas partes pensionales para los 7 pensionados que ordenó seguir adelante con la ejecución del Proceso de Cobro Coactivo en contra del Departamento de Cundinamarca, en el Artículo Quinto, los cuales se relacionan a continuación:

- FANDIÑO GARCIA LUIS ERNESTO
- RIOS TRUJILLO JORGE FREDDY
- CASTRO DE ARENAS MARIA ANGEOLINA
- BOBADILLA JARA SILVIA MARIA
- RUIZ DIAZ MARIA NATIVIDAD
- VELEZ TORRES MARIA JOSEFA
- HIDALGO DE GUERRERO GRACIELA SOLEDAD

En el siguiente cuadro se presenta el comportamiento de las cuotas partes pensionales por cobrar a favor de FONCEP y contra el Departamento del Meta, mediante Resolución No. CC-373 de 2012, de fecha 08-11-2012 y resuelto una excepciones mediante Resolución No. CC-005/13, del 13-03-2013, los cuales reposan en el expediente No. CP-371/12.

**CUADRO 4**  
**VALORES PRESCRITOS PROCESO DE COBRO COACTIVO 371/12**

	CEDULA	NOMBRE PENSIONADO	CERTIFICACION ULTIMA MESADA	PERIODOS QUE DEBEN SER COBRADOS	CUOTAS PARTES RESOL. CC-373/2012	CUOTAS PARTES RESOL. 005/13	VR. PRESCRIPCION
1	76.955	FANDIÑO GARCIA LUIS ERNESTO	DIC-2011	12/2009 A 12/2011	13.601.727	1.534.216	12.067.511
2	484.628	RODRIGUEZ ZAMBRANO CARLOS MANUEL	JUN-2005	<b>PRESCRITO</b>	14.972.985	0	14.972.985
3	7.817.598	RIOS TRUJILLO JORGE FREDDY	ENE-2013	12/2009 A 12/2012	50.584.564	18.058.744	32.525.820
4	20.034.475	CORREA DE MONTEALEGRE OLIVA	DIC-2005	<b>PRESCRITO</b>	11.542.829	0	11.542.829

5	20.057.931	CASTRO DE ARENAS MARIA ANGEOLINA	MAR-2013	12/2009 A 10/2012	21.295.656	3.061.041	18.234.615
6	21.208.107	RIOS ORTIZ DORA	OCT-2012	<b>Excluido en el acápite de Falta de Título Ejecutivo</b>	249.885.667	0	249.885.667
7	21.212.181	BOBADILLA JARA SILVIA MARIA	MAR-2013	12/2009 a 12/2012	206.990.778	33.925.941	173.064.837
8	21.218.659	RUIZ DIAZ MARIA NATIVIDAD	MAR-2013	12/2009 a 12/2012	40.763.875	3.505.254	37.258.621
9	28.736.015	VELEZ TORRES MARIA JOSEFA	MAR-2013	12/2009 a 12/2012	86.180.236	7.603.873	78.576.363
10	41.533.985	HIDALGO DE GUERRERO GRACIELA SOLEDAD	MAR-2013	12/2009 a 12/2012	15.453.305	3.634.966	11.818.339
<b>TOTALES</b>					<b>711.271.622</b>	<b>71.324.035</b>	<b>639.947.587</b>

Fuente: Foncep. Expediente CP-371/12.

Con oficio radicado No. 2013ER6720 de 31-05-2013, el apoderado de la Gobernación de Meta presentó Recurso de Reposición contra la Resolución CC-005 de 2013, donde solicita sea modificado el Artículo quinto de la parte resolutive de dicho acto administrativo.

El 27 de junio de 2013 la Directora General del Foncep expidió la Resolución CC No. 3788 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición en contra de la Resolución CC No. 005 del 13 de marzo de 2013”, donde se resolvió modificar el artículo quinto de la parte resolutive de la Resolución No. CC-005 de 13-03-2013, en cuanto a la liquidación de los siete (7) pensionados restantes; y se ordenó seguir adelante con la ejecución del proceso de cobro coactivo por concepto de cuotas partes pensionales, por valor total definitivo de \$ 68.896.285. Acto administrativo que fue notificado al Departamento de Meta mediante comunicaciones No. 2013EE6864 de 11-07-2013 y correo certificado con radicado No. 2013EE9843 de 06-09-2013, conforme lo dispone el artículo 565 del Estatuto Tributario.

Con oficio de radicado 2013ER17386 y fecha de radicado 26-11-2013, el apoderado de la gobernación de Meta solicita a FONCEP, confirmación de la cuenta donde se debe consignar el valor determinado en la Resolución 3788 de 27-06-2013 (\$68.896.285).

El 09-05-2014 y número de radicado 2014ER6742, la Gobernación del Meta invocó citación a la Directora General del Foncep con el fin de notificarle de la Resolución No. 0690 de 05 de mayo de 2014, por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de unas cuotas partes pensionales e intereses a favor de FONCEP.

Con fecha 16 de mayo de 2014, se suscribe Acta de Notificación Personal de la Resolución No. 0690 de 05 de mayo de 2014 y se hace entrega de dicho acto administrativo a la Doctora Delfina Chaparro Puerto, delegada de la directora de FONCEP

Mediante correo electrónico de fecha 24 de junio de 2014, la responsable del área de Tesorería de FONCEP, reporta a los jefes de las áreas de Cartera y Jurisdicción Coactiva, nuevos recaudos de cuotas partes, dentro de los cuales se observa que con fecha 20-06-2014, el Departamento de Meta consignó cheque por valor de \$68.896.285, a través de la cuenta de ahorros, Recaudos Consorcio FPB 2013, No.0050-0024-1298 de banco Davivienda.

Posteriormente, mediante Resolución No. CC-015 de 26 de junio de 2014, el FONCEP resuelve Terminar el proceso administrativo de cobro coactivo No. CP-371 de 2012 en contra del Departamento de Meta y ordena Archivar el proceso.

Finalmente, mediante comunicación No. 2014EE8422 de 01-07-2014 el FONCEP notificó por correo certificado al Departamento de Meta de la Resolución de Terminación del Proceso CC-015 de 26 de junio de 2014, dentro del Proceso No. CP-371 de 2012.

3.3.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de TRESCIENTOS NOVENTA MILLONES SESENTA Y UN MIL NOVECIENTOS VEINTE PESOS \$390.061.920, dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 371/12.

En razón a que FONCEP permitió prescribir la acción de cobro de cuotas partes pensionales, contra el Departamento del Meta, dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 371/12:

FONCEP no ejerció oportunamente la acción de cobro de las cuotas partes pensionales correspondiente a nueve (9) pensionados del Departamento del Meta, los cuales fueron objeto de Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva No. CC-373 de 2012, dentro del proceso No. CC-371 de 08 de noviembre de 2012.

Lo anterior, con el agravante que los valores prescritos de las cuotas partes por cobrar correspondientes a este proceso no fueron registrados en la contabilidad, mostrando registros sobreestimados en los estados financieros con respecto a los reales.

Se contravienen los principios, 120 Prudencia y 122 Revelación, establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública. No se cumplió a cabalidad lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, también se dejó de aplicar lo ordenado en los artículos 1°, 4° y 5° de la Ley 1066 de 2006, igualmente, se incumple lo establecido en el artículo 5°. *“Etapa coactiva”*, de la Resolución 0067 de 09 de febrero de 2007 emanada de FONCEP, por la cual se establece el reglamento interno del recaudo de cartera en el FONCEP y se dictan otras disposiciones, lo mismo que el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011. Se incumple la Ley 87 de 1993, especialmente lo establecido en los literales *b*, *e*, y *f*, del artículo 2°. “Objetivos del Sistema de Control Interno; y literal *e* del artículo 3 “Características del Control Interno”, y del artículo 34. *“Deberes”*, de la Ley 734 de 2002.

Se evidencia falta de seguimiento, control, depuración permanentes y oportunos de los registros correspondientes a las cuotas partes por cobrar, los recaudos recibidos de las entidades concurrentes, falta de comunicación entre las dependencias involucradas en el proceso de cobro, recaudo y registro de las cuotas partes pensionales, que el cruce que realizan las dos dependencias involucradas en este proceso sirva para efectuar los registros y ajustes pertinentes con el fin de minimizar o eliminar definitivamente las diferencias entre ellas.

Lo anterior, genera descontrol de las cuotas partes pensionales por cobrar a las entidades concurrentes además que, por negligencia se permitió que prescribiera la acción de cobro de cuotas partes pensionales en cuantía de \$639.947.587, correspondiente a diez (10) pensionados del Departamento del Meta, afectando así la situación financiera de la entidad.

#### *Valoración de la respuesta de FONCEP*

Analizada, la respuesta dada por la entidad, la Contraloría advierte que es necesario recordar que el Objetivo General de la presente Auditoría de Desempeño es: *“Analizar y Evaluar los actos administrativos mediante los cuales el FONCEP declaró las excepciones y prescripciones de las cuotas partes pensionales por cobrar en las vigencias fiscales 2012 al 2014.”*

Precisamente es dentro de los Procesos Administrativos de Cobro Coactivo donde se expidieron en los años 2012 y 2013 las Resoluciones que declararon expresamente las prescripciones de la Cuotas Partes Pensionales. Es decir, que fue en dichos años y mediante actos administrativos hoy en firme que se declararon esas prescripciones sin cuantificar o liquidar su monto.

Tan solo en los meses de marzo y abril de 2017 el FONCEP realizó la liquidación de las CPP y que al momento de la ejecución de la Auditoría no se han hecho los registros contables de las mismas.

No se pueden confundir los tiempos del término de la prescripción establecida en el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, con el término del artículo 9 de la Ley 610 de 2000, toda vez que el primero refiere del plazo para ejercitar la acción de recobro de las Cuotas Partes Pensionales, y el segundo a la caducidad y prescripción de la acción fiscal.

La Contraloría de Bogotá mantiene su competencia de la acción fiscal al tenor del artículo 9 de la Ley 610 del 2000 que dice:

*“Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. (...)” Subrayado nuestro.*

Así FONCEP halla efectuado la acción de cobro de las cuotas partes, no siempre fue oportuna como lo admite en su respuesta, se prescribieron algunos períodos que fueron decretados en los actos administrativos ya mencionados en el informe.

Se acepta parcialmente la respuesta respecto de la pensionada Ríos de Chacón Dora, por valor de \$249.885.667, que será retirada de la observación con incidencia fiscal, ya que las cuotas partes son responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional, por tener el carácter de nacionalizada; sin embargo este organismo de control hará seguimiento sobre la gestión adelantada por FONCEP ante el MEN para el recobros de dichas cuotas partes pensionales.

En consecuencia, se configura el Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de TRESCIENTOS NOVENTA MILLONES SESENTA Y UN MIL NOVECIENTOS VEINTE PESOS \$390.061.920, respecto de los otros nueve (9) pensionados del Departamento del Meta.

#### 3.4 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO N° 182 DE 2012 QUE ADELANTÓ FONCEP EN CONTRA DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ.

En la verificación del referido Expediente del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 182 de 2012, se observa que el Área de Jurisdicción Coactiva expidió el Auto N° CC - 182 del 13 julio de 2013, mediante el cual se avocó el conocimiento y se apertura la etapa de Cobro Coactivo en contra del Departamento de Boyacá identificado con el NIT: 891.800.498-1, por la suma de \$512.161.924, “... como capital

*más los intereses que se generen desde la fecha de pago de las respectivas mesadas pensionales y hasta la fecha de reembolso por parte de la entidad concurrente, correspondiente a las Cuotas Partes Pensionales...”.*

Con la Resolución N° CC-180/12 del 13 de julio de 2012 FONCEP libró Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva, por el valor de \$512.161.924. La Gobernación de Boyacá formuló excepciones a la Resolución de Mandamiento de Pago proponiendo la Falta de Título Ejecutivo por la indebida tasación de la deuda, Excepción de Prescripción, Falta de Ejecutoría del Título, y Nulidad Constitucional.

El área de Jurisdicción Coactiva de FONCEP con la Resolución N° CC 0228 del 31 de diciembre de 2012 resolvió las excepciones presentadas contra la Resolución N° CC-180 del 2012, confirmando el Mandamiento de pago y ordenando continuar con el Cobro Coactivo respecto de las CPP de 19 de los 31 pensionados, excluyendo a los pensionados restantes.

Por la Gobernación de Boyacá se presentó recurso de reposición en contra de Resolución N° CC 0228 del 27 de diciembre de 2012, solicitando revocar la Resolución CC-180 de 2012. Dicho recurso fue resuelto por la Dirección General de FONCEP, confirmando la Resolución recurrida y modificando en su Artículo Tercero las liquidaciones de 9 pensionados.

FONCEP expidió la Resolución N° CC 020 del 13 de mayo de 2013 que en su artículo primero hace la liquidación del crédito en \$430.461.965,27, en su artículo segundo determina que dicho monto se distribuye en \$411.374.202,28 por concepto de Cuotas Partes Pensionales y en el artículo tercero los gastos de cobranza más IVA en la suma de \$19.087.762,99 para ser pagados a empresa Contratista MD Asesores en Crédito S.A.S.

El 24 de junio de 2013 la Gobernación de Boyacá presenta objeciones en contra de la Resolución N° CC 020 de 2013, las cuales rechazadas por FONCEP con la Resolución N° CC 008 del 29 de noviembre de 2013.

Las Cuotas Partes Pensionales prescritas en la Resolución N° CC 0228 del 31 de diciembre de 2012, y en la Resolución N° CC 3182 del 6 de marzo de 2013, de acuerdo a la liquidación y cuantificación realizada por el FONCEP, es por un monto de CIENTO SESENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS VEINTIDOS MIL OCHOCIENTOS ONCE PESOS (\$163.522.811) discriminados así:

**CUADRO 5**  
**VALORES PRESCRITOS PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO 182/ 2012**

CEDULA	PENSIONADO	CEDULA	SUSTITUTO	INICIAL	FINAL	VALOR
20.001.984	QUEVEDO DE VILLATE ANA BEATRIZ			01/02/1979	28/07/2006	9.222.187,00
76.756	NEIRA RIOS EZEQUIEL ALEJANDRO	19.446.471	NEIRA SARMIENTO EDUARDO ALEJANDRO	25/04/1965	28/07/2006	14.411.319,00
46.263	CUERVO GONZALEZ ELBERTO LEOPOLDO	20.114.872	SOLORZANO DE CUERVO MERY	05/08/1978	28/07/2006	25.251.901,00
2.858.243	CAMARGO GAMA DIEGO EXCEQUIEL	20.051.985	ACERO VDA DE CAMARGO AURA MARINA	19/05/1972	28/07/2006	1.850.098,00
2.905.716	CALDERON CRUZ TIBERIO	20.142.880	NIETO HERMELINDA	01/05/1972	28/07/2006	5.931.873,00
20.006.658	BOADA OCHOA LIGIA LEONOR			25/06/1965	28/07/2006	28.606.241,00
4.035.750	MENDOZA SANCHEZ CARLOS ARTURO			01/12/1994	28/07/2006	2.020.112,00
99.761	BOLIVAR INSIGNARES JOSE DANIEL			06/03/1978	28/07/2006	16.935.307,00
1.029.372	GARCIA GARCIA HUMBERTO GUILLERMO			16/09/1987	28/07/2006	35.750.177,00
1.029.308	PUENTES ORTEGA HERNANDO ISIDRO	20.075.142	VARGAS DE PUENTES MERCEDES	22/10/1974	28/07/2006	17.488.790,00
1.158.653	DAZA VIVAS JUAN DE JESUS	24.119.740	RAMOS DE DAZA MARIA DEL CARMEN	17/12/1993	28/07/2006	6.054.806,00

Fuente: Cuadro Excel aportado por el Foncep el 23 de marzo de 2017.

3.4.1 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de CIENTO SESENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS VEINTIDOS MIL OCHOCIENTOS ONCE PESOS (\$163.522.811), dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 182 de 2012

En razón a que el FONCEP permitió prescribir la acción de cobro de cuotas partes pensionales por cobrar al Departamento de Boyacá, no realizó la cuantificación de los valores de tales prescripciones y no haber efectuado los respectivos registros contables de las prescripciones declaradas en el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 182 de 2012:

De la evaluación realizada por el Equipo Auditor a los Actos Administrativos del Expediente del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 182 de 2012 en contra del Departamento de Boyacá, se determinó que FONCEP al momento procesal de resolver las excepciones presentadas a la Resolución N° CC-180/12 del 13 de julio de 2012, que libró Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva, declaró la prescripción sin cuantificar o liquidar el valor de las Cuotas Partes Pensionales por cobrar de los pensionados relacionados en el cuadro anterior con la Resolución N° CC 0228 del 31 de diciembre de 2012, y en la Resolución N° CC 3182 del 6 de marzo de 2013, suscritas por la Responsable del área de Jurisdicción Coactiva y la Directora General del FONCEP respectivamente.

Tan sólo en el mes de marzo de 2017 y como resultado de compromiso adquirido en Acta de Visita Fiscal del 23 de marzo de 2017, FONCEP realizó las liquidaciones de las mencionadas prescripciones, y las entregó al Equipo Auditor.

En razón de no haberse cuantificado el valor de las Cuotas Partes Pensionales prescritas por FONCEP en el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 182 de 2012, no se realizaron los registros contables correspondientes, mostrando registros sobreestimados en los estados financieros con respecto a los reales.

De tales acciones y omisiones por parte de FONCEP, no se cumplió a cabalidad lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, también se dejó de aplicar lo ordenado en los artículos 1°, 4° y 5° de la Ley 1066 de 2006, igualmente, se incumple lo establecido en el artículo 5°. “*Etapas coactivas*”, de la Resolución 0067 de 09 de febrero de 2007 emanada de FONCEP, por la cual se establece el reglamento interno del recaudo de cartera en FONCEP y se dictan otras disposiciones, lo mismo que el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011. Se incumple la Ley 87 de 1993, especialmente lo establecido en los literales *b*, *e*, y *f*, del artículo 2 “Objetivos del Sistema de Control Interno; y literal *e* del artículo 3 “Características del Control Interno” y del artículo 34. “Deberes”, de la Ley 734 de 2002, y se contraviene los principios, 120 Prudencia y 122 Revelación, establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública.

FONCEP no ejerció oportunamente la acción de cobro de las cuotas partes pensionales correspondiente a los pensionados del Departamento de Boyacá, sobre los cuales se prescribió la acción de cobro dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 182 de 2012.

Se evidencia falta de seguimiento, control permanente y oportuno de los registros correspondientes a los recaudos recibidos de las entidades concurrentes, falta de comunicación entre las dependencias involucradas en el proceso de cobro, recaudo y registro de las cuotas partes pensionales y que el cruce que realizan las dos dependencias involucradas en este proceso sirva para efectuar los registros y ajustes pertinentes con el fin de minimizar o eliminar definitivamente dichas diferencias.

Lo anterior, genera descontrol de las cuotas partes pensionales por cobrar a las entidades concurrentes, además que por negligencia se permitió que prescribiera la acción de cobro de cuotas partes pensionales en cuantía de \$163.522.811, correspondiente a pensionados del Departamento de Boyacá, afectando así la situación financiera de FONCEP.

### *Valoración de la respuesta de FONCEP*

En atención a la respuesta dada por el Sujeto de Control sobre esta observación, el Equipo Auditor precisa que el Objetivo General de la presente Auditoría de Desempeño es: *“Analizar y Evaluar los actos administrativos mediante los cuales el FONCEP declaró las excepciones y prescripciones de las cuotas partes pensionales por cobrar en las vigencias fiscales 2012 al 2014.”*

Tenemos entonces que el ejercicio de vigilancia y control fiscal de ésta Auditoría de Desempeño es sobre los Actos Administrativos expedidos por el FONCEP, que al momento de decidir sobre las excepciones presentadas a las Resolución de Mandamiento de Pago declararon las prescripciones de las acciones de cobro de las Cuotas Partes Pensionales dentro de los Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 182 de 2012 adelantado por el FONCEP en contra del Departamento de Boyacá quien les adeudaban las citadas obligaciones pensionales.

Precisamente, es dentro de los Procesos Administrativos de Cobro Coactivo donde se expidieron en los años 2012 y 2013 las Resoluciones que declararon expresamente las prescripciones de la Cuotas Partes Pensionales. Es decir, fue en dichos años y mediante actos administrativos que hoy se encuentran en firme que se declararon esas prescripciones, sin liquidar o cuantificar sus valores.

El FONCEP en los meses de marzo y abril de 2017, realizó actos derivados de las Resoluciones que declararon las prescripciones de las CPP prescritas, a través de la liquidación y cuantificación de las Cuotas Partes Pensionales prescritas, las cuales al momento de la ejecución de la presente Auditoría no se han hecho sus registros contables.

El Organismo de Control Fiscal en ésta Auditoría no discute la legalidad de los Actos Administrativos que declararon expresamente las prescripciones de las acciones de cobro de las Cuotas Partes Pensionales ya que estos ostentan la presunción de legalidad estipulada en el artículo 88 de la ley 1437 de 2011, sino los hechos fiscales derivados de tales Actos Administrativos que de acuerdo los resultados del ejercicio de control fiscal produjeron detrimento en el patrimonio público del Distrito Capital.

Efectivamente el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo observado por el Equipo Auditor, se inició en el año 2012 y es dentro de tal Proceso que mediante Resoluciones se declararon las prescripciones, siendo en dicho momento y a través de dicho Acto Administrativo cuando se materializa el detrimento en el patrimonio público del D.C. por el valor de CPP prescritas por el FONCEP.

No puede confundir el FONCEP los tiempos o plazos del término de la prescripción establecida en el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, con el término del artículo del artículo 9 de la Ley 610 de 2000, toda vez que el primero refiere del plazo para ejercitar la acción de recobro de las Cuotas Partes Pensionales, y el segundo a la caducidad y prescripción de la acción fiscal.

Ahora bien, en la Sentencia C-895/09 del 2 de diciembre de 2009, respecto de las Cuotas Pensionales, entre otros asuntos, se precisa que éstas son obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica, así:

*“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”<sup>1</sup>, 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.”*

*“6.4.- 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*

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003.

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<sup>2</sup>, de manera que el incumplimiento de sus obligaciones podría significar la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.”

(Los subrayados son nuestros)

Acorde con Sentencia C-895 de 2009 de la Corte Constitucional en la que precisó que las Cuotas Partes Pensionales son obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica, tenemos que la Contraloría de Bogotá D.C. mantiene su competencia de la acción fiscal al tenor del artículo 9 de la Ley 610 del 2000 que establece lo siguiente:

**“Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. (...)”**

(Subrayado nuestro).

Por lo antes expuesto se configura ésta en un Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal y presunta Incidencia Disciplinaria en cuantía de CIENTO SESENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS VEINTIDOS MIL OCHOCIENTOS ONCE PESOS (\$163.522.811).

3.4.2 Hallazgo administrativo, con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS Y 28/100 Cts. (\$387.685.397,28), dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 182/12:

En razón a que FONCEP suscribió un Acuerdo de Normalización de Cartera Reciproca del 31 de agosto del 2015 con la Gobernación de Boyacá, desconociendo la Resolución N° CC 020 del 13 de mayo de 2013 que en el artículo segundo determinó en \$411.374.202,28 la liquidación del crédito del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 182 de 2012 por concepto de Cuotas Partes Pensionales, pero se realizó la transacción de dicho proceso por valor de \$23.688.397.

<sup>2</sup> 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”.

En el desarrollo del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 182 de 2012, se expidió la Resolución N° CC 020 del 13 de mayo de 2013 mediante la cual se practicó en su artículo primero la liquidación del crédito en \$430.461.965,27, en su artículo segundo se determinó que del anterior valor le correspondía a favor del FONCEP la suma de \$411.374.202,28 por concepto de CPP y en su artículo tercero los gastos de cobranza más IVA en la suma de \$19.087.762,99 para ser pagados a empresa Contratista MD Asesores en Crédito S.A.S. (folios 1438 al 1441). Pero el FONCEP mediante el Acuerdo de Normalización de Cartera Reciproca del 31 de agosto del 2015 suscrito con la Gobernación de Boyacá, desconoció la Resolución de liquidación del crédito citada y tranzó por un valor \$23.688.397, las obligaciones que por Cuotas Partes Pensionales por cobrar produciéndose un posible detrimento patrimonial del FONCEP en cuantía de \$387.685.397,28.

De tales acciones y omisiones por parte del FONCEP, no se cumple a cabalidad lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, también se dejó de aplicar lo ordenado en los artículos 1°, 4° y 5° de la Ley 1066 de 2006, igualmente, se incumple lo establecido en el artículo 5°. “*Etapa coactiva*”, de la Resolución 0067 de 09 de febrero de 2007 emanada de FONCEP, por la cual se establece el reglamento interno del recaudo de cartera en FONCEP y se dictan otras disposiciones, lo mismo que en los artículos 98 y 99 de la Ley 1437 de 2011. Se incumple la Ley 87 de 1993, especialmente lo establecido en los literales *b*, *e*, y *f*, del artículo 2 “Objetivos del Sistema de Control Interno; y literal *e* del artículo 3 “Características del Control Interno” y del artículo 34. “Deberes”, de la Ley 734 de 2002, y se contraviene los principios, 120 Prudencia y 122 Revelación, establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública.

Falta de seguimiento, control permanente y oportuno de los registros correspondientes a los recaudos recibidos de las entidades concurrentes, falta de comunicación entre las dependencias involucradas en el proceso de cobro, recaudo y registro de las cuotas partes pensionales y que el cruce que realizan las dos dependencias involucradas en este proceso sirva para efectuar los registros y ajustes pertinentes con el fin de minimizar o eliminar definitivamente dichas diferencias.

Por negligencia, falta de cuidado debido y de auto control, con ocasión de la suscripción de un Acuerdo de Normalización de Cartera Reciproca del 31 de agosto del 2015 entre FONCEP y la Gobernación de Boyacá, con el cual FONCEP pierde un valor por cuotas partes pensionales en cuantía de \$387.685.397,28, correspondiente a la liquidación del crédito realizada con Acto Administrativo (Resolución N° CC 020 del 13 de mayo de 2013) en firme resultado del Proceso

Administrativo de Cobro Coactivo N° 182 de 2012, afectando así la situación financiera de FONCEP.

### *Valoración de la respuesta de FONCEP*

En la contestación efectuada por la Administración no se desvirtúa el porqué del desconocimiento de la Resolución N° CC 020 del 13 de mayo de 2013 con la cual el FONCEP practicó la liquidación del crédito de Cuotas Partes Pensionales resultante del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 182 de 2012, al momento de suscripción del Acuerdo de Normalización de Cartera Reciproca del 31 de agosto del 2015. Además que dicho Acto Administrativo se encuentra en firme, tiene presunción de legalidad y carácter ejecutorio, tal y como está establecido en los artículos 87, 88 y 89 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo tanto se configura en un Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal en cuantía de TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS CINCO PESOS Y 28/100 Cts. (\$387.685.397,28) y presunta incidencia disciplinaria

### 3.5 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO N° 188 DE 2012 QUE ADELANTÓ FONCEP EN CONTRA DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ.

En la auditoria al referido Expediente del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 188 de 2012, se observa que la Responsable del Área de Jurisdicción Coactiva expide el Auto N° CC - 188 del 18 julio de 2013, mediante el cual se resuelve avocar conocimiento y se apertura la etapa de Cobro Coactivo en contra del Departamento de Boyacá identificado con el NIT: 891.800.498-1 por la suma de \$974.758.677, “... como capital más los intereses que se generen desde la fecha de pago de las respectivas mesadas pensionales y hasta la fecha de reembolso por parte de la entidad concurrente, correspondiente a las CPP; ...”.

Mediante la Resolución N° CC-186/12 del 18 de julio de 2012, se libra Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva, por el valor antes mencionado. (Folios 1443 al 1456). Obra en el expediente (folio 1307) el Auto CC N° 002 del 21 de agosto de 2012, que suspende, entre otros, el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 182 de 2012, por el término de 15 días.

La Gobernación de Boyacá a través de su apoderado judicial formula excepciones a la Resolución de Mandamiento de Pago proponiendo la Falta de Título Ejecutivo

por la indebida tasación de la deuda, Excepción de Prescripción, Falta de Ejecutoría del Título, y Nulidad Constitucional. (Folios 1480 al 1501)

El Área de Jurisdicción Coactiva de FONCEP con la Resolución N° CC 0230 del 13 de diciembre de 2012 resuelven las excepciones presentadas contra la Resolución N° CC-186 del 2013, confirmando el Mandamiento de pago y ordenando continuar con el Cobro Coactivo respecto de las CPP y excluyendo a los 14 pensionados restantes. (Folios 1566 al 1585)

Por la Gobernación de Boyacá se presenta recurso de reposición en contra de Resolución N° CC 0230 de 2012, solicitando declarar probadas las excepciones de prescripción y falta de título por indebida tasación de la deuda y revocar la Resolución CC-186 de 2012 (folios 1597 al 1628), dicho recurso fue resuelto por la Directora General del FONCEP con la Resolución N° CC 3378 del 8 de abril de 2013 confirmando la Resolución recurrida y modificando en su Artículo Tercero la liquidación de un pensionado. (Folios 1629 al 1642)

No figura en las carpetas que componen el Expediente del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 188 de 2012 resolución alguna que haya practicado la liquidación del crédito.

Las Cuotas Partes Pensionales prescritas en la Resolución 0230 del 13 de diciembre de 2012, según liquidación realizada por FONCEP, suman SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS SETENTA PESOS (\$654.977.870) discriminados así:

**CUADRO 6**  
**VALORES PRESCRITOS PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO 188/ 2012**

CEDULA	PENSIONADO	CEDULA	SUSTITUTO	INICIAL	FINAL	VALOR
2.856.049	MORA MORA LUIS EDUARDO			01/03/1983	28/06/2006	8.520.788,00
24.215.329	ORTEGA DE NIÑO RICARSINDA			03/04/1976	28/06/2006	38.005.977,00
23.772.193	ESPINEL DE PUENTES ANA MARIA			03/08/1974	28/06/2006	17.751.184,00
23.675.080	GUARIN CELY BLANCA CECILIA			19/08/1985	28/06/2006	60.541.477,00
23.634.003	ORTEGA DE MIRANDA ROSA AMELIA	17.050.999	MIRANDA VINCOS GERARDO	18/09/1971	28/06/2006	25.889.872,00
20.005.666	PLAZAS DE BOHORQUEZ MARIA EMMA	138.906	BOHORQUEZ CUBIDES DIOSELY	06/03/1969	28/06/2006	38.705.176,00
23.421.003	MORA ALFONSO ZOILA ROSA			16/03/1984	28/06/2006	38.111.482,00

23.384.001	ESTRADA DE ROJAS MARIA ELISA			22/01/1972	28/06/2006	18.646.513,00
233.187	GUARIN BERNAL DAVID	20.515.545	BITRAGO DE GUARIN MARIA ELENA	21/06/1972	28/06/2006	10.249.402,00
171.866	CARRERO SALAZAR JOSE EULISES			01/01/1993	28/06/2006	50.362.316,00
23.259.076	PARADA DE DAZA ANA ARAMINTA			01/01/1993	28/06/2006	25.173.636,00
23.250.828	CHAPARRO ROCHA EUDOFILA			09/11/1976	28/06/2006	84.409.041,00
20.934.625	CHAVEZ DE SUAREZ RITA EMMA			31/12/1977	28/06/2006	35.827.368,00
20.425.891	PRIETO DE NEIRA NATIVIDAD			26/06/1969	28/06/2006	38.573.148,00
23.505.070	BARRERA DE REMOLINA ANA CECILIA			01/08/1975	28/06/2006	33.252.300,00
995.843	ROMERO SARMIENTO DANIEL			01/01/1984	28/06/2006	9.125.017,00
390.246	GUARIN DIAZ LUIS SEGUNDO	20.344.873	AVELLANEDA DE GUARIN LUCILA	21/05/1971	28/06/2006	10.699.506,00
24.106.639	ROMERO DE PEREZ ELBA			04/03/1973	28/06/2006	34.354.642,00
83.137	NIÑO PRIETO LUIS ENRIQUE	20.121.494	VDA DE NIÑO ANA JOSEFA	02/05/1977	28/06/2006	2.585.518,00
20.005.819	RODRIGUEZ DE PAEZ MAGDALENA			08/07/1970	28/06/2006	23.157.949,00
20.111.693	COLMENARES DE CASTAÑEDA PAULINA			08/07/1975	28/06/2006	51.035.558,00
<b>TOTAL:</b>						<b>654.977.870,00</b>

Fuente: Cuadro Excel Liquidación Pensiones Prescritas del 23 de marzo de 2017. FONCEP.

3.5.1 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS SETENTA PESOS (\$654.977.870) dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 188 de 2012.

En razón a que FONCEP permitió prescribir la acción de cobro de cuotas partes pensionales por cobrar al Departamento de Boyacá, no realizó la cuantificación de los valores de tales prescripciones y no haber efectuado los respectivos registros contables de las prescripciones declaradas en el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 188 de 2012:

De la evaluación realizada por el equipo auditor a los Actos Administrativos del Expediente del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 188 de 2012 en contra del Departamento de Boyacá, se determinó que el FONCEP al momento procesal

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX: 3358888

de resolver las excepciones presentadas a la Resolución N° CC-186/12 del 18 de julio de 2012 de FONCEP que libró Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva, declaró la prescripción sin cuantificar o liquidar el valor de las Cuotas Partes Pensionales por cobrar de los pensionados relacionados en el cuadro anterior con la Resolución N° CC 0230 del 13 de diciembre de 2012 y en la Resolución N° CC 3378 del 8 de abril de 2013, suscritas por la Responsable del Área de Jurisdicción Coactiva y la Directora General de FONCEP respectivamente.

Tan sólo en el mes de marzo de 2017, FONCEP realizó el trabajo de hacer las liquidaciones de las mencionadas prescripciones, y en un CD hizo su entrega al Equipo Auditor mediante Acta de Visita Fiscal del 23 de marzo de 2017.

En razón de no haberse cuantificado el valor de las Cuotas Partes Pensionales prescritas por FONCEP en el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 188 de 2012, no se realizaron los registros contables correspondientes, mostrando registros sobreestimados en los estados financieros con respecto a los reales.

De tales acciones y omisiones por parte de FONCEP, no se cumplió a cabalidad lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, también se dejó de aplicar lo ordenado en los artículos 1°, 4° y 5° de la Ley 1066 de 2006, lo mismo que el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011. Se incumple la Ley 87 de 1993, especialmente lo establecido en los literales *b*, *e*, y *f*, del artículo 2 “Objetivos del Sistema de Control Interno; y literal *e* del artículo 3 “Características del Control Interno” y del artículo 34. “Deberes”, de la Ley 734 de 2002, y se contraviene los principios, 120 Prudencia y 122 Revelación, establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública.

FONCEP no ejerció oportunamente la acción de cobro de las cuotas partes pensionales correspondiente a los pensionados del Departamento de Boyacá, sobre los cuales se prescribió la acción de cobro dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 188 de 2012.

Falta de seguimiento, control permanente y oportuno de los registros correspondientes a los recaudos recibidos de las entidades concurrentes, falta de comunicación entre las dependencias involucradas en el proceso de cobro, recaudo y registro de las cuotas partes pensionales y que el cruce que realizan las dos dependencias involucradas en este proceso sirva para efectuar los registros y ajustes pertinentes con el fin de minimizar o eliminar definitivamente dichas diferencias.

Lo anterior, genera descontrol de las cuotas partes pensionales por cobrar a las entidades concurrentes, además que por negligencia se permitió que prescribiera la acción de cobro de cuotas partes pensionales en cuantía de \$654.977.870, correspondiente a pensionados del Departamento de Boyacá, afectando así la situación financiera de FONCEP.

*Valoración de la respuesta de FONCEP:*

En atención a la respuesta dada por el Sujeto de Control sobre ésta observación, el Equipo Auditor precisa que el Objetivo General de la presente Auditoría de Desempeño es: *“Analizar y Evaluar los actos administrativos mediante los cuales el FONCEP declaró las excepciones y prescripciones de las cuotas partes pensionales por cobrar en las vigencias fiscales 2012 al 2014.”*

Se tiene entonces, que el ejercicio de vigilancia y control fiscal de ésta Auditoría de Desempeño es sobre los Actos Administrativos expedidos por el FONCEP, que al momento de decidir sobre las excepciones presentadas a las Resolución de Mandamiento de Pago declararon las prescripciones de las acciones de cobro de las Cuotas Partes Pensionales dentro de los Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 188 de 2012 adelantado por el FONCEP en contra del Departamento de Boyacá quien les adeudaban las citadas obligaciones pensionales.

Precisamente es dentro de los Proceso Administrativo de Cobro Coactivo donde se expidieron en los años 2012 y 2013 las Resoluciones que declararon expresamente las prescripciones de la Cuotas Partes Pensionales. Es decir, fue en dichos años y mediante actos administrativos que hoy se encuentran en firme que se declararon esas prescripciones, sin liquidar o cuantificar sus valores.

El FONCEP en los meses de marzo y abril de 2017, realizó actos derivados de las Resoluciones que declararon las prescripciones de las CPP prescritas, a través de la liquidación y cuantificación de las Cuotas Partes Pensionales prescritas, las cuales al momento de la ejecución de la presente Auditoría no se han hecho sus registros contables.

El Organismo de Control Fiscal en ésta Auditoría no discute la legalidad de los Actos Administrativos que declararon expresamente las prescripciones de las acciones de cobro de las Cuotas Partes Pensionales ya que estos ostentan la presunción de legalidad estipulada en el artículo 88 de la ley 1437 de 2011, sino los hechos fiscales derivados de tales Actos Administrativos que de acuerdo los resultados del ejercicio de control fiscal produjeron detrimento en el patrimonio público del Distrito Capital.

Efectivamente el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo observado por el Equipo Auditor, se inició en el año 2012 y es dentro de tal Proceso que mediante Resoluciones se declararon las prescripciones, siendo en dicho momento y a través de dicho Acto Administrativo cuando se materializa el detrimento en el patrimonio público del D.C. por el valor de CPP prescritas por el FONCEP.

No puede confundir el FONCEP los tiempos o plazos del término de la prescripción establecida en el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, con el término del artículo del artículo 9 de la Ley 610 de 2000, toda vez que el primero refiere del plazo para ejercitar la acción de recobro de las Cuotas Partes Pensionales, y el segundo a la caducidad y prescripción de la acción fiscal.

Ahora bien, en la Sentencia C-895/09 del 2 de diciembre de 2009, respecto de las Cuotas Pensionales, entre otros asuntos, se precisa que éstas son obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica, así:

*“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”<sup>3</sup>, 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.”*

*“6.4.- 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*

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003.

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<sup>4</sup>, de manera que el incumplimiento de sus obligaciones podría significar la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.”

(Los subrayados son nuestros)

Acorde con Sentencia C-895 de 2009 de la Corte Constitucional en la que precisó que las Cuotas Partes Pensionales son obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica, tenemos que la Contraloría de Bogotá D.C. mantiene su competencia de la acción fiscal al tenor del artículo 9 de la Ley 610 del 2000 que establece lo siguiente:

**“Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. (...)”**

(Subrayado nuestro)

Por lo antes expuesto se configura un Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal y presunta Incidencia Disciplinaria en cuantía de SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS SETENTA PESOS (\$654.977.870)

---

<sup>4</sup> 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”.

### 3.6 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO N° 370 DE 2012 ADELANTADO POR FONCEP EN CONTRA DEL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER

En la auditoría al referido Expediente del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 370 de 2012, se observa que la Responsable del Área de Jurisdicción Coactiva expide el Auto N° CC - 370 del 8 noviembre de 2012, mediante el cual se resuelve avocar conocimiento y se apertura la etapa de Cobro Coactivo en contra del Departamento de Norte de Santander identificado con el NIT: 800.103.927-7 por la suma de \$1.667.189.16,22, *“... por concepto de capital más los intereses con corte al 30 de agosto de 2012 y los que se generen hasta la fecha de reembolso por parte de la entidad concurrente,...”*.

Mediante la Resolución N° CC-368 del 8 de noviembre de 2012, se libra Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva, por el valor antes mencionado.

La Gobernación de Norte de Santander a través de su apoderada judicial formula excepciones a la Resolución de Mandamiento de Pago, por Inexistencia del Derecho Reclamado por Falta de Legitimación por Pasiva del Departamento; por Fallecimiento del Pensionado y Configurarse el Fenómeno de la Prescripción de la Obligación; Prescripción de las CPP objeto de Cobro conforme al artículo 4° de la Ley 1066 de 2006; Aplicación de la Compensación; y Pide declarar probadas las Excepciones y la Revocatoria de la Resolución N° CC-368 del 8 de Noviembre de 2012, y finalmente plantea que lo adeudado por el Departamento al FONCEP es de \$293.869.231,56. (871 al 928)

Mediante Auto N° CC-047 del 11 de febrero de 2013, se decretan la práctica de unas pruebas.

El Área de Jurisdicción Coactiva del FONCEP con la Resolución N° CC 003 del 13 de marzo de 2013 resuelven las excepciones presentadas contra la Resolución N° CC-368 del 2012, Declarando Parcialmente Probadas algunas excepciones y ordenando continuar con el Cobro Coactivo respecto de las CPP de 14 de los 19 pensionados, excluyendo a los 5 pensionados restantes.

La Directora General de FONCEP con la Resolución N° CC 3820 del 9 de julio de 2013 resuelve el recurso de reposición en contra de la Resolución CC-003 de 2013, confirmando la Resolución recurrida.

El Área de Jurisdicción Coactiva de FONCEP expidió la Resolución N° CC 001 del 17 de enero de 2014 que en su artículo primero fija la liquidación del crédito en \$467.424.549,67; en el artículo segundo determina que el Departamento del Norte de Santander debe pagar a FONCEP la suma de \$446.697.773,00 por concepto de CPP; y en el artículo tercero los gastos de cobranza más IVA en la suma de \$20.726.776,67 para ser pagados a empresa Contratista MD Asesores en Crédito S.A.S.

Con Auto N° CC 004 del 6 de marzo de 2014 el Área de Jurisdicción Coactiva del FONCEP aprueba la Liquidación del Crédito en la suma de \$467.324.550. (folios 1064 al 1065).

El 2 de diciembre de 2014 el Área de Jurisdicción Coactiva de FONCEP, expide la Resolución N° CC 060 de 2014 (folios 1103 al 1105), por medio de la cual se aclara la Liquidación del Crédito del Proceso de Cobro Coactivo N° CP-370/12, fijando la Liquidación del Crédito en \$415.179.951,16; en el artículo segundo determina que el Departamento del Norte de Santander debe pagar a FONCEP la suma de \$396.769.831,00 por concepto de CPP; y en el artículo tercero los gastos de cobranza más IVA en la suma de \$18.410.120,16 para ser pagados a empresa Contratista MD Asesores en Crédito S.A.S.

FONCEP y la Gobernación de Norte de Santander, suscriben el 12 de diciembre de 2014 un Acuerdo de Normalización de Cartera.

Las Cuotas Partes Pensionales prescritas en la Resolución N° CC 003 del 13 de marzo de 2013 y la Resolución N° CC 3820 del 9 de julio de 2013, de acuerdo con la liquidación y cuantificación realizada por FONCEP, son por un monto de TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS DIECISEIS MIL SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS (\$354.816.764) discriminados así:

**CUADRO 7**  
**VALORES PRESCRITOS PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO 370/ 2012**

CEDULA	PENSIONADO	INICIAL	FINAL	VALOR
37.783	MARTINEZ TORRES JUAN	01/08/1980	01/06/2007	15.682.853,00
114.249	LOZANO REYES LUIS GONZALO	14/11/1980	01/06/2007	13.253.972,00
145.637	DURAN NOVA JUAN CRISOSTOMO	01/05/1979	26/05/2007	6.714.489,00
20.047.314	PARADA PEÑARANDA MERCEDES	20/12/1974	26/05/2007	26.201.920,00
20.930.481	PATIÑO VERA IRENE	12/04/1971	26/05/2007	40.746.109,00
27.680.148	CAMARGO DE RAMIREZ LUCILA	13/08/1996	26/05/2007	88.416.438,00
27.754.932	AREVALO DE RODRIGUEZ AURA EMILCE	01/04/1985	26/05/2007	69.595.508,00
27.760.661	GOMEZ DE ZULUAGA BERTINA	04/07/1995	26/05/2007	29.463.770,00
27.777.386	ESTEVEZ VILLAMIZAR MARINA	30/04/1999	26/05/2011	15.143.135,00
37.211.299	JACOME REYES FABIOLA	18/12/1995	01/06/2007	26.497.305,00
41.322.135	RODRIGUEZ DE SANTAMARIA AURORA	16/04/1999	01/06/2007	23.101.265,00
<b>TOTAL</b>				<b>354.816.764,00</b>

Fuente: Cuadro Excel Liquidación Pensiones Prescritas del 23 de marzo de 2017. FONCEP.

3.6.1 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS DIECISEIS MIL SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS (\$354.816.764), dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 370 de 2012.

En razón a que el FONCEP permitió prescribir la acción de cobro de cuotas partes pensionales por cobrar al Departamento de Norte de Santander, no realizó la cuantificación de los valores de tales prescripciones y no haber efectuado los respectivos registros contables de las prescripciones declaradas en el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 370 de 2012.

De la evaluación realizada por el Equipo Auditor a los Actos Administrativos del Expediente del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 370 de 2012 en contra del Departamento de Norte de Santander, se determinó que el FONCEP al momento procesal de resolver las excepciones presentadas a la Resolución N° CC-368 del 2012 de FONCEP que libró Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva, declaró la prescripción sin cuantificar o liquidar el valor de las Cuotas Partes Pensionales por cobrar de los pensionados relacionados en el cuadro anterior con la Resolución N° CC 003 del 13 de marzo de 2013 y en la Resolución N° CC 3820 del 9 de julio de 2013, suscritas por la Responsable del Área de Jurisdicción Coactiva y la Directora General de FONCEP respectivamente.

Tan sólo en el mes de marzo de 2017, FONCEP realizó el trabajo de hacer las liquidaciones de las mencionadas prescripciones, y en un CD hizo su entrega al equipo auditor mediante Acta de Visita Fiscal del 23 de marzo de 2017.

En razón de no haberse cuantificado el valor de las Cuotas Partes Pensionales prescritas por FONCEP en el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 370 de 2012, no se realizaron los registros contables correspondientes, mostrando registros sobreestimados en los estados financieros con respecto a los reales.

De tales acciones y omisiones por parte de FONCEP, no se cumplió a cabalidad lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, también se dejó de aplicar lo ordenado en los artículos 1°, 4° y 5° de la Ley 1066 de 2006, lo mismo que el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011. Se incumple la Ley 87 de 1993, especialmente lo establecido en los literales *b*, *e*, y *f*, del artículo 2 “Objetivos del Sistema de Control Interno; y literal *e* del artículo 3 “Características del Control Interno” y del artículo 34. “Deberes”, de la Ley 734 de 2002, y se contraviene los principios, 120 Prudencia y 122 Revelación, establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública.

FONCEP no ejerció oportunamente la acción de cobro de las cuotas partes pensionales correspondiente a los pensionados del Departamento de Norte de Santander, sobre los cuales se prescribió la acción de cobro dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 370 de 2012.

Falta de seguimiento, control permanente y oportuno de los registros correspondientes a los recaudos recibidos de las entidades concurrentes, falta de comunicación entre las dependencias involucradas en el proceso de cobro, recaudo y registro de las cuotas partes pensionales y que el cruce que realizan las dos dependencias involucradas en este proceso sirva para efectuar los registros y ajustes pertinentes con el fin de minimizar o eliminar definitivamente dichas diferencias.

Lo anterior, genera descontrol de las cuotas partes pensionales por cobrar a las entidades concurrentes, además que por negligencia se permitió que prescribiera la acción de cobro de cuotas partes pensionales en cuantía de \$354.816.764,00, correspondiente a pensionados del Departamento de Norte de Santander, afectando así la situación financiera de FONCEP.

*Valoración de la respuesta del FONCEP*

En atención a la respuesta dada por el Sujeto de Control sobre ésta Hallazgo, el Equipo Auditor precisa que el Objetivo General de la presente Auditoría de Desempeño es: *“Analizar y Evaluar los actos administrativos mediante los cuales el FONCEP declaró las excepciones y prescripciones de las cuotas partes pensionales por cobrar en las vigencias fiscales 2012 al 2014.”*

Tenemos entonces que el ejercicio de vigilancia y control fiscal de ésta Auditoría de Desempeño es sobre los Actos Administrativos expedidos por el FONCEP, que al momento de decidir sobre las excepciones presentadas a las Resolución de Mandamiento de Pago declararon las prescripciones de las acciones de cobro de las Cuotas Partes Pensionales dentro de los Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 370 de 2012 adelantado por el FONCEP en contra del Departamento de Boyacá quien les adeudaban las citadas obligaciones pensionales.

Precisamente es dentro de los Proceso Administrativo de Cobro Coactivo donde se expidieron en los años 2012 y 2013 las Resoluciones que declararon expresamente las prescripciones de la Cuotas Partes Pensionales. Es decir, fue en dichos años y mediante actos administrativos que hoy se encuentran en firme que se declararon esas prescripciones, sin liquidar o cuantificar sus valores.

El FONCEP en los meses de marzo y abril de 2017, realizó actos derivados de las Resoluciones que declararon las prescripciones de las CPP prescritas, a través de la liquidación y cuantificación de las Cuotas Partes Pensionales prescritas, las cuales al momento de la ejecución de la presente Auditoría no se han hecho sus registros contables.

El Organismo de Control Fiscal en ésta Auditoría no discute la legalidad de los Actos Administrativos que declararon expresamente las prescripciones de las acciones de cobro de las Cuotas Partes Pensionales ya que estos ostentan la presunción de legalidad estipulada en el artículo 88 de la ley 1437 de 2011, sino los hechos fiscales derivados de tales Actos Administrativos que de acuerdo los resultados del ejercicio de control fiscal produjeron detrimento en el patrimonio público del Distrito Capital.

Efectivamente el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo observado por el Equipo Auditor, se inició en el año 2012 y es dentro de tal Proceso que mediante Resoluciones se declararon las prescripciones, siendo en dicho momento y a través de dicho Acto Administrativo cuando se materializa el detrimento en el patrimonio público del D.C. por el valor de CPP prescritas por el FONCEP.

No puede confundir el FONCEP los tiempos o plazos del término de la prescripción establecida en el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, con el término del artículo del artículo 9 de la Ley 610 de 2000, toda vez que el primero refiere del plazo para

ejercitar la acción de recobro de las Cuotas Partes Pensionales, y el segundo a la caducidad y prescripción de la acción fiscal.

Ahora bien, en la Sentencia C-895/09 del 2 de diciembre de 2009, respecto de las Cuotas Pensionales, entre otros asuntos, se precisa que éstas son obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica, así:

*“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”<sup>5</sup>, 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.”*

*“6.4.- 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.*

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003.

*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<sup>6</sup>, de manera que el incumplimiento de sus obligaciones podría significar la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.”*

(Los subrayados son nuestros)

Acorde con Sentencia C-895 de 2009 de la Corte Constitucional en la que precisó que las Cuotas Partes Pensionales son obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica, tenemos que la Contraloría de Bogotá D.C. mantiene su competencia de la acción fiscal al tenor del artículo 9 de la Ley 610 del 2000 que establece lo siguiente:

*“**Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. (...)**”*

(Subrayado nuestro)

Por lo antes expuesto se configura un Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal y presunta Incidencia Disciplinaria en cuantía de TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS DIECISEIS MIL SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS (\$354.816.764).

### 3.7 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO N° 008 DE 2013 ADELANTADO POR FONCEP EN CONTRA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA.

En la auditoría al referido Expediente del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 008 de 2013, se observa que a folio 241 de la carpeta 4, obra la Certificación expedida el 12 de marzo de 2013 por la Subdirectora Técnica de Prestaciones Económicas de FONCEP, sobre lo adeudado por el Departamento de Cundinamarca por concepto de Cuotas Partes Pensionales – CPP con corte al 31 de diciembre de 2012, correspondientes a los pensionados atrás relacionados, por un valor total de \$1.512.434.282,92.

---

<sup>6</sup> 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”.

La Responsable del área de Jurisdicción Coactiva expide el Auto N° CC-008 del 12 marzo de 2013, mediante el cual se resuelve avocar conocimiento y se apertura la etapa de Cobro Coactivo en contra del Departamento de Cundinamarca identificado con el NIT: 899.999.114-0 por la suma de \$1.512.434.282,92, *"... por concepto de capital más los intereses con corte al 30 de octubre de 2012 y los que se generen hasta la fecha de reembolso por parte de la entidad concurrente; ..."*.

Mediante la Resolución N° CC-008/13 del 12 de marzo de 2013, se libra Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva, por el valor antes mencionado, correspondiente a las CPP de los siguientes pensionados:

1. PEDRO NOLASCO CANTOR C.C. 142.202
2. JULIO SAMPER MELGUIZO C.C. 162.564
3. ROMAN PESELLIN GARCIA C.C. 178.447
4. MARCO TULIO HERRERA C.C. 189.165
5. JOSE VICENTE VARGAS C.C. 220.780
6. MANUEL ARCECIO ROMERO MORENO C.C. 287.324
7. LUIS GABRIEL PARADA MARTINEZ C.C. 318.322
8. GIL MARINO TRIANA HERNANDEZ C.C. 331.740
9. HERNANDO SARMIENTO BUITRAGO C.C. 444.845
10. JOSE TOMAS OJEDA SOTO C.C. 993.668
11. ANTONIO JOSE LEMANTO MORAN C.C. 1.701.000

La Gobernación de Cundinamarca realiza contestación a la Resolución de Mandamiento de Pago proponiendo la Falta de Título Ejecutivo, la Prescripción a la Acción de Cobro y Excepciones.

El Área de Jurisdicción Coactiva de FONCEP con la Resolución N° CC 020 del 27 de mayo de 2013 resuelven las excepciones presentadas contra la Resolución N° CC-008/13 del 12 de marzo de 2013, concediéndolas y prescribiendo casi la totalidad de la CPP anteriores al 14 de abril de 2010, y ordenando continuar con el Cobro Coactivo respecto de las CPP causadas a partir del 15 de abril de 2010 hasta el 30 de diciembre de 2012.

Por la Gobernación de Cundinamarca se presenta recurso de reposición en contra de Resolución N° CC 020 del 27 de mayo de 2013 solicitando su revocatoria. Dicho recurso fue resuelto con la Resolución N° CC 4542 del 6 de noviembre de 2013 confirmando la Resolución recurrida.

La Gobernación de Cundinamarca con la Resolución N° 1300 del 21 de octubre de 2014, ordena el pago de unas CPP y la inclusión en la nómina mensual de CPP por pagar a cargo del Departamento de Cundinamarca, reconociendo a FONCEP la

suma de \$299.381.787, Tal Resolución fue recurrida por FONCEP en razón a que los valores que plasma difieren con la liquidación hecha por FONCEP.

Con la Resolución N° 1464 del 4 de diciembre de 2014 la Gobernación de Cundinamarca desata el recurso modificando el valor a pagar de CPP en la suma de \$309.825.053.

FONCEP expidió la Resolución N° CC 002 de 2015 realizando la liquidación del crédito fijando la suma de \$1.921.114 a favor del FONCEP, que fue aprobado con la Resolución N° CC 004 de 2015.

La Gobernación de Cundinamarca mediante Resolución N° 0690 del 16 de junio de 2015, ordena reconocer y pagar a FONCEP la suma de \$1.847.778. Esta Resolución fue recurrida por el FONCEP debido a que el valor reconocido por la Gobernación es inferior en \$73.496.

El 12 de agosto de 2015 la Gobernación de Cundinamarca expide la Resolución N° 960, resolviendo el recurso presentado por FONCEP, y aclarando la Resolución N° 0690 del 12 de agosto de 2015. Comprobante de Egreso N° 20150760 del 25 de agosto de 2015, por la suma de \$1.847.778.

En conclusión, el Proceso de Cobro Coactivo N° 008 de 2013, se inició para cobrar las Cuentas de Cobro de unas CPP al Departamento de Cundinamarca por un valor total de \$1.512.434.282,92.

FONCEP aceptó la mayoría de excepciones propuestas por la entidad accionada y prescribió las CPP anteriores al 14 de abril de 2010, y continuó con el Cobro Coactivo respecto de las CPP causadas a partir del 15 de abril de 2010 hasta el 30 de diciembre de 2012.

La Gobernación de Cundinamarca con Resolución N° 1464 del 4 de diciembre de 2014 paga a FONCEP por concepto de CPP e intereses, la suma de \$309.825.053. Posteriormente la Gobernación de Cundinamarca con Resolución N° 0690 del 16 de junio de 2015, ordena reconocer y pagar a FONCEP la suma de \$1.847.778 por concepto de CPP e intereses.

FONCEP mediante la Resolución N° CC 020 del 27 de mayo de 2013, que resolvió las excepciones presentadas por la Gobernación de Cundinamarca contra la Resolución N° CC-008/13 del 12 de marzo de 2013, concediéndolas y prescribiendo, sin cuantificar, a favor del Departamento de Cundinamarca por

Cuotas Partes Pensionales, e intereses por cobrar por un valor de \$1.200.761.451,92.

Las Cuotas Partes Pensionales prescritas en la Resolución N° CC 020 del 27 de mayo de 2013, de acuerdo con la liquidación y cuantificación realizada por el FONCEP por Cuotas Partes Pensionales (\$562.944.678) e intereses (\$388.963.427), es por valor de total de NOVECIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS OCHO MIL CIENTO CINCO PESO (\$951.908.105,00)

3.7.1 Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de \$951.908.105, dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 008 de 2013.

En razón a que el FONCEP permitió prescribir las acciones de cobro de cuotas partes pensionales por cobrar al Departamento de Cundinamarca, no realizó la cuantificación de los valores de tales prescripciones y no haber efectuado los respectivos registros contables de las prescripciones declaradas en el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 008 de 2013:

De la evaluación realizada por el equipo auditor a los actos administrativos del Expediente del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 008 de 2013 en contra del Departamento de Cundinamarca, se determinó que FONCEP al momento procesal de resolver las excepciones presentadas a la Resolución N° CC-008/13 del 12 de marzo de 2013, del FONCEP que libró Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva, declaró la prescripción sin cuantificar o liquidar el valor de las Cuotas Partes Pensionales por cobrar de los pensionados relacionados en la Resolución N° CC 020 del 27 de mayo de 2013 y en la Resolución N° CC 4542 del 6 de noviembre de 2013, suscritas por la Responsable del Área de Jurisdicción Coactiva y la Directora General de FONCEP respectivamente.

FONCEP no ejerció oportunamente la acción de cobro de las cuotas partes pensionales correspondiente a pensionados del Departamento de Cundinamarca, las cuales fueron objeto de Mandamiento de Pago por Vía Ejecutiva de Jurisdicción Coactiva con la Resolución N° CC-008/13 del 12 de marzo de 2013, dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° CC-008 del 12 de marzo de 2013.

En razón de no haberse cuantificado el valor de las Cuotas Partes Pensionales prescritas por FONCEP en el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 008 de 2013, no se realizaron los registros contables correspondientes, mostrando registros sobreestimados en los estados financieros con respecto a los reales.

Se contravienen los principios, 120 Prudencia y 122 Revelación, establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública. No se cumplió a cabalidad lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, también se dejó de aplicar lo ordenado en los artículos 1°, 4° y 5° de la Ley 1066 de 2006, igualmente, se incumple lo establecido en el artículo 5°. “*Etapa coactiva*”, de la Resolución 0067 de 09 de febrero de 2007 emanada de FONCEP, por la cual se establece el reglamento interno del recaudo de cartera en el FONCEP y se dictan otras disposiciones, lo mismo que el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011. Se incumple la Ley 87 de 1993, especialmente lo establecido en los literales *b*, *e*, y *f*, del artículo 2 “Objetivos del Sistema de Control Interno; y literal *e* del artículo 3 “Características del Control Interno”, y del artículo 34. “*Deberes*”, de la Ley 734 de 2002.

Lo anterior, genera descontrol de las cuotas partes pensionales por cobrar a las entidades concurrentes, además que por negligencia se permitió que prescribiera la acción de cobro de cuotas partes pensionales en cuantía de \$ 951.908.105, correspondiente a pensionados del Departamento de Cundinamarca, afectando así la situación financiera de la entidad.

De tales acciones y omisiones por parte de FONCEP, no se cumplió a cabalidad lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, también se dejó de aplicar lo ordenado en los artículos 1°, 4° y 5° de la Ley 1066 de 2006, igualmente, se incumple lo establecido en el artículo 5° “*Etapa Coactiva*” de la Resolución 0067 del 9 de febrero de 2007 de FONCEP “*por la cual se establece el reglamento interno del recaudo de cartera del FONCEP y se dictan otras disposiciones*”, lo mismo que el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011. Se incumple la Ley 87 de 1993, especialmente lo establecido en los literales *b*, *e*, y *f*, del artículo 2 “Objetivos del Sistema de Control Interno; y literal *e* del artículo 3 “Características del Control Interno” y del artículo 34. “*Deberes*”, de la Ley 734 de 2002, y se contraviene los principios, 120 Prudencia y 122 Revelación, establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública.

Falta de seguimiento, control permanente y oportuno de los registros correspondientes a los recaudos recibidos de las entidades concurrentes, falta de comunicación entre las dependencias involucradas en el proceso de cobro, recaudo y registro de las cuotas partes pensionales y que el cruce que realizan las dos dependencias involucradas en este proceso sirva para efectuar los registros y ajustes pertinentes con el fin de minimizar o eliminar definitivamente dichas diferencias.

Lo anterior generó un descontrol de las cuotas partes pensionales por cobrar a las entidades concurrentes, además que por negligencia se permitió que prescribiera la

acción de cobro de cuotas partes pensionales en cuantía de \$951.908.105 correspondiente a pensionados del Departamento de Cundinamarca, afectando así la situación financiera del FONCEP.

### *Valoración de la respuesta de FONCEP*

En atención a la respuesta dada por el Sujeto de Control sobre ésta Hallazgo, el Equipo Auditor precisa que el Objetivo General de la presente Auditoría de Desempeño es: *“Analizar y Evaluar los actos administrativos mediante los cuales el FONCEP declaró las excepciones y prescripciones de las cuotas partes pensionales por cobrar en las vigencias fiscales 2012 al 2014.”*

Tenemos entonces que el ejercicio de vigilancia y control fiscal de ésta Auditoría de Desempeño es sobre los Actos Administrativos expedidos por el FONCEP, que al momento de decidir sobre las excepciones presentadas a las Resolución de Mandamiento de Pago declararon las prescripciones de las acciones de cobro de las Cuotas Partes Pensionales dentro de los Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 008 de 2013 adelantado por el FONCEP en contra del Departamento de Boyacá quien les adeudaban las citadas obligaciones pensionales.

Precisamente es dentro de los Proceso Administrativo de Cobro Coactivo donde se expidieron en los años 2012 y 2013 las Resoluciones que declararon expresamente las prescripciones de la Cuotas Partes Pensionales. Es decir, fue en dichos años y mediante actos administrativos que hoy se encuentran en firme que se declararon esas prescripciones, sin liquidar o cuantificar sus valores.

El FONCEP en los meses de marzo y abril de 2017, realizó actos derivados de las Resoluciones que declararon las prescripciones de las CPP prescritas, a través de la liquidación y cuantificación de las Cuotas Partes Pensionales prescritas, las cuales al momento de la ejecución de la presente Auditoría no se han hecho sus registros contables.

El Organismo de Control Fiscal en ésta Auditoría no discute la legalidad de los Actos Administrativos que declararon expresamente las prescripciones de las acciones de cobro de las Cuotas Partes Pensionales ya que estos ostentan la presunción de legalidad estipulada en el artículo 88 de la ley 1437 de 2011, sino los hechos fiscales derivados de tales Actos Administrativos que de acuerdo los resultados del ejercicio de control fiscal produjeron detrimento en el patrimonio público del Distrito Capital.

Efectivamente el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo observado por el Equipo Auditor, se inició en el año 2013 y es dentro de tal Proceso que mediante Resoluciones se declararon las prescripciones, siendo en dicho momento y a través

de dicho Acto Administrativo cuando se materializa el detrimento en el patrimonio público del D.C. por el valor de CPP prescritas por el FONCEP.

No puede confundir el FONCEP los tiempos o plazos del término de la prescripción establecida en el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, con el término del artículo del artículo 9 de la Ley 610 de 2000, toda vez que el primero refiere del plazo para ejercitar la acción de recobro de las Cuotas Partes Pensionales, y el segundo a la caducidad y prescripción de la acción fiscal.

Ahora bien, en la Sentencia C-895/09 del 2 de diciembre de 2009, respecto de las Cuotas Pensionales, entre otros asuntos, se precisa que éstas son obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica, así:

*“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”<sup>7</sup>, 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.”*

*“6.4.- 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*

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003.

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<sup>8</sup>, de manera que el incumplimiento de sus obligaciones podrá significar la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.”

(Los subrayados son nuestros)

Acorde con Sentencia C-895 de 2009 de la Corte Constitucional en la que precisó que las Cuotas Partes Pensionales son obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica, tenemos que la Contraloría de Bogotá D.C. mantiene su competencia de la acción fiscal al tenor del artículo 9 de la Ley 610 del 2000 que establece lo siguiente:

“Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. (...)”

(Subrayado nuestro)

Por lo expuesto se configura un Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal y presunta Incidencia Disciplinaria en cuantía de NOVECIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS OCHO MIL CIENTO CINCO PESOS (\$951.908.105).

### 3.8 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-160/12, CONTRA EL INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL.-ISS-

El 30 de agosto de 2012, FONCEP inició cobro persuasivo ante el Instituto de Seguro Social, con el fin de recuperar los valores correspondientes a las cuotas partes pensionales pagadas 10 pensionados, por cuantía total de mil quinientos cuarenta y cinco pesos sesenta y dos mil seiscientos cuarenta y cuatro pesos (\$1.545.062.644).

<sup>8</sup> 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”.

Mediante Auto CC-158/12, se libró mandamiento de pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva a favor de FONCEP y en contra del Instituto de Seguro Social, según Resolución No. CC – 340/12 de fecha 25 de julio de 2012; acto administrativo que fue notificado conforme lo dispone el artículo 826 del Estatuto Tributario. Los valores discriminados por pensionado, sin intereses moratorios son:

**CUADRO 8**  
**VALORES MANDAMIENTO DE PAGO**  
**PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-160/12**

PENSIONADOS	VALOR MANDAMIENTO DE PAGO
LUIS EDUARDO MARIÑO BRETON	79.633.917
CARLOS SOLANO MARQUEZ	311.204.304
MANUEL JOSE FORERO TOVAR	40.804.405
MIGUEL DE JESUS RIVEROS RODRIGUEZ	160.840.768
CAMPO ELIAS BERNAL FORERO	859.739
LUIS HUMBERTO PACHECO CLARO	292.372.677
VICTOR HERNAN SANCHEZ VALENCIA	337.774.618
BERNANDO ABISAMBRA GALLEGO	1.379.151
JORGE AUGUSTO MAHECHA GUERRERO	20.170.694
JOSE MIGUEL CALDERON PIÑEROS	300.022.371
<b>TOTAL</b>	<b>1.545.062.644</b>

Fuente: expediente 160/2012-FONCEP

Mediante comunicación radicada con fecha 21-08-2012 ante FONCEP, el ISS, propuso excepciones contra el Mandamiento de Pago. Mediante Resolución CC-180 de 2012, FONCEP resolvió las excepciones como no probadas. El ISS, ejerció recurso de reposición el 14 de diciembre de 2012, no obra en el expediente resolución de este recurso.

Mediante Auto No. 088 de 28 de diciembre de 2012, se suspendieron los procesos administrativos de cobro coactivo, por supresión y liquidación del ISS.

En fecha 02 de enero de 2013, FONCEP, mediante radicado que obra a folio 592 del expediente 160 de 2012, remitió este expediente y 35 más al ISS, para ser parte de la masa acreedora del ISS, en liquidación. El valor total de las cuotas partes pensionales registradas en estos expedientes, figura en el oficio por \$9.830.326.778. No obstante, las sumas respectivas de los valores registrados tanto del “considerando” como del “resuelve” del auto 088 de 2012, la sumatoria de

los intereses no corresponden entre sí, presentándose una diferencia en los intereses de \$210.170.083,50.

Al realizar la operación matemática, la Contraloría encuentra que los valores son \$5.984.543.006 por capital y \$3.831.741.903, por concepto de intereses, para un total de \$9.816.284.909, discriminados así:

**CUADRO 9**  
**EXPEDIENTES REMITIDOS AL INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL EN LIQUIDACIÓN**

Expediente	Pensionado	Capital	Intereses	Capital + intereses (pesos)
024/2012	LILIA ELVIRA GARZON	13.775.574	11.803.681	25.579.255
025/2012	LUIS ENRIQUE GALVIS	431.817.065	352.827.878	784.644.943
026/2012	DILIA DEVIA ROJAS	42.098.144	31.681.179	73.779.323
027/2012	JOSE MANUEL PULIDO	18.579.389	12.777.659	31.357.048
028/2012	ISAIAS RAMON CARVAJAL	26.852.155	24.442.141	51.294.296
029/2012	RUBEN HERNANDEZ VERGARA	233.048.188	200.865.508	433.913.696
030/2012	RAMON RUEDA RIVERO	38.803.226	34.748.871	73.552.097
031/2012	EDUARDO BUSTAMANTE	8.577.831	7.432.204	16.010.035
032/2012	GUILLERMO BARRERA FORERO	13.796.809	12.713.116	26.509.925
033/2012	MYRIAM LARA SUAREZ	3.121.548	1.495.089	4.616.637
034/2012	ANA RITA MALAVERT	14.028.497	6.998.279	21.026.776
045/2012	MARCO AURELIO SILVA	2.268.319	2.660.959	4.929.278
085/2012	ANA MAYA DE JARAMILLO	3.215.831	5.501.855	8.717.686
086/2012	JOSE GREGORIO VARGAS	14.216.964	6.237.966	20.454.930
087/2012	SUSANA GARCIA DE GARCIA	25.530.560	23.514.482	49.045.042
088/2012	HUGO HERNANDO VARGAS	8.001.861	3.989.822	11.991.683
089/2012	GUILLERMO JIMENEZ	8.010.605	16.523.604	24.534.209
090/2012	MARIA ANTONIA ROBLES	7.448.603	11.514.874	18.963.477
091/2012	GUILLERMO GARAVIS	10.788.686	7.843.190	18.631.876
092/2012	LAURA MARÍA MONTAÑA	19.957.653	20.834.102	40.791.755
093/2012	LUIS ELIECER GARCIA	576.206	912.010	1.488.216
094/2012	BERTHA HENAO	203.324	299.627	502.951
096/2012	RAFAEL ESAI CRUZ	45.628.472	40.238.685	85.867.157
097/2012	LUIS SOLANGE	418.788	843.129	1.261.917
098/2012	JOSE ARQUIMEDES PEÑA	51.774.723	35.966.332	87.741.055
099/2012	ALIRIA BOHORQUEZ	40.892.979	32.682.883	73.575.862
100/2012	LEOPOLDO OSPINA	32.447.786	25.097.916	57.545.702
101/2012	JORGE MARTINEZ	1.580.113	3.321.834	4.901.947
102/2012	STELLA MORALES	2.693.954	5.569.477	8.263.431
103/2012	JULIO GARCIA	225.904	368.038	593.942
104/2012	LUCILA TERAN PATIÑO	14.717.491	11.075.505	25.792.996
105/2012	LIGIA ORDOÑEZ DE APONTE	51.874.141	43.199.942	95.074.083
106/2012	MANUEL DE JESUS ROMERO	11.401.515	8.959.961	20.361.476
108/2012	JOSE CARLOS GUZMAN	75.011.492	115.629.756	190.641.248
160/2012	LUIS EDUARDO MARIÑO BRETON	1.885.686.810	950.756.071	2.836.442.881
	CARLOS SOLANO MARQUEZ			
	MANUEL JOSE FORERO TOVAR			
	MIGUEL DE JESUS RIVEROS RODRIGUEZ			
	CAMPO ELIAS BERNAL FORERO			
	LUIS HUMBERTO PACHECO CLARO			
VICTOR HERNAN SANCHEZ VALENCIA				

Expediente	Pensionado	Capital	Intereses	Capital + intereses (pesos)
	BERNANDO ABISAMBRA GALLEGO			
	JORGE AUGUSTO MAHECHA GUERRERO			
	JOSE MIGUEL CALDERON PIÑEROS			
161/2012	NESTOR AGUDELO	2.825.471.800	1.760.414.278	4.585.886.078
	ALVARO SOLANO			
	LUIS ALFONSO GIRALDO			
	EULOGIO CASTELLANOS			
	GREGORIO MEJIA			
	ONOFRE RODRIGUEZ			
	JOSE MARIA ORDOÑEZ			
	CARLOS ARTURO ACOSTA			
	CARLOS RODRIGUEZ			
	PEDRO ANTONIO AEDILA			
	JORGE ENRIQUE P4EÑA			
	ALBERTO MARTINEZ			
	EUTIMIO BELTRAN			
	SALOMON GUTIERREZ			
	LUIS EDUARDO BERMUDEZ			
	MARIA GRACIELA SERNA			
	LAUREANO SANCHEZ			
	AGUSTÍN RODRÍGUEZ			
	CAMPOS DEVIA			
	HERNANDO RUBIO			
JORGE EDUARDO CACERES				
RAMON QUEVEDO				
RUBEN HERNANDEZ VERGARA				
ANGELICA CASALLAS				
RICARDO ALFONSO MENDOZA				
	<b>TOTAL</b>	<b>5.984.543.006</b>	<b>3.831.741.903</b>	<b>9.816.284.909</b>

Fuente: Expediente 160 de 2012 (folios 592, 593 y 594). Cálculo Total Intereses + capital, Contraloría de Bogotá.

La diferencia entre el valor total anunciado en el oficio dirigido al Instituto del Seguro Social en liquidación y los cálculos realizados por la Contraloría es de \$14.841.069. No obstante, para los efectos de control fiscal se tendrá en cuenta el valor total remitido al ISS, en el mencionado oficio.

A la fecha de esta auditoría tres años y tres meses después del radicado en el ISS en liquidación y cinco años desde la suspensión de los procesos de cobro coactivo, no existe evidencia en los expedientes revisados, de acción alguna posterior por parte de FONCEP, ni de pago por parte del ISS en liquidación.

En los procesos que decretaron prescripciones entregados por FONCEP, tampoco aparecen listados estos procesos.

3.8.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de NUEVE MIL MILLONES OCHOCIENTOS DIECISEIS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO NOVECIENTOS NUEVE PESOS (\$9.816.284.909), dentro de los Procesos de Cobro Coactivo de 2012: 024, 025, 026, 027, 028, 029, 030, 031, 032, 033, 034, 045, 085, 086, 087, 088, 089, 090, 091, 092, 093, 094, 095, 096, 097, 098, 099, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 160 y 161.

En razón a que FONCEP permitió la prescripción de la acción de cobro de cuotas partes pensionales, contra el Instituto del Seguro Social, dentro de los Procesos de Cobro Coactivo ya relacionados, porque no ejerció ante el ente competente, la acción de cobro de las cuotas partes pensionales correspondiente a las CPP de 68 pensionados del Instituto de Seguro Social, los cuales fueron objeto de Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva dentro de los procesos señalados.

Lo anterior, con el agravante que los valores prescritos de las cuotas partes por cobrar correspondientes a estos procesos no fueron registrados en la contabilidad, mostrando registros sobreestimados en los estados financieros con respecto a los reales.

Se contravienen los principios, 120 Prudencia y 122 Revelación, establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública. No se cumplió a cabalidad lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, también se dejó de aplicar lo ordenado en los artículos 1°, 4° y 5° de la Ley 1066 de 2006, igualmente, se incumple lo establecido en el artículo 5°. “*Etapa coactiva*”, de la Resolución 0067 de 09 de febrero de 2007 emanada de FONCEP, por la cual se establece el reglamento interno del recaudo de cartera en FONCEP y se dictan otras disposiciones, lo mismo que el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011. Se incumple la Ley 87 de 1993, especialmente lo establecido en los literales *b*, *e*, y *f*, del artículo 2 “Objetivos del Sistema de Control Interno; y literal *e* del artículo 3 “Características del Control Interno”, y del artículo 34. “*Deberes*”, de la Ley 734 de 2002.

Se evidencia falta de seguimiento, control, depuración permanentes y oportunos de los registros correspondientes a las cuotas partes por cobrar, los recaudos recibidos de las entidades concurrentes, falta de comunicación entre las dependencias involucradas en el proceso de cobro, recaudo y registro de las cuotas partes pensionales, que el cruce que realizan las dos dependencias involucradas en este proceso sirva para efectuar los registros y ajustes pertinentes con el fin de minimizar o eliminar definitivamente las diferencias entre ellas.

Lo anterior, genera descontrol de las cuotas partes pensionales por cobrar a las entidades concurrentes además, que por negligencia se permitió la prescripción de la acción de cobro de cuotas partes pensionales afectando así la situación financiera de la entidad.

*Valoración de la respuesta de FONCEP.*

Analizada la respuesta, se observa que la entidad confirma la falta de evidencia en los expedientes, que fueron la unidad procesal seleccionada por el equipo auditor para la evaluación, dado que se sobreentiende que estos deben contener todas las actuaciones realizadas dentro de los procesos. Afirma la entidad al respecto que: *“...deberá hacer parte de un plan de mejoramiento del área”*.

Argumenta FONCEP que los valores señalados no fueron prescritos, lo cual confirma lo dicho por la Contraloría en los argumentos esbozados para establecer el Hallazgo cuando dijo: “En los procesos que decretaron prescripciones entregados por FONCEP, tampoco aparecen listados estos procesos”. Es decir FONCEP no decretó las prescripciones, lo que no significa que los valores no prescribieron.

El hecho de no decretar la prescripción, no sustrae a FONCEP, de la obligación de no permitir la pérdida de los valores pretendidos frente al ISS en liquidación de las CPP contenidas en los expedientes señalados, correspondientes a 68 pensionados de Instituto de Seguro Social.

Mediante la Resolución 0212 del 18 de febrero de 2013 del Seguro Social en Liquidación, fue rechazada la petición de FONCEP, presentada mediante radicado 1024981 consecutivo 14947 de 3 de enero de 2012. Se aclara que en la respuesta a la Observación, FONCEP, no presenta a la Contraloría el documento radicado ante el ISS en liquidación pretendiendo el cobro de \$67.384.988.735 por 452 pensionados (Auto 001 de 8 de enero de 2013), obra en el recurso de reposición la relación de 372 pensionados y la relación de los 36 expedientes objeto del Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria remitidos en el Auto 088 de 28 de diciembre de 2012, pretendiendo el pago de \$9.816.284.909, por concepto de cuotas partes pensionales de 68 pensionados del Instituto de Seguro Social, los cuales fueron objeto de Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva dentro de los correspondientes procesos, ya señalados por el organismo de control..

En la Resolución 009052 de 13 de marzo de 2015, el Seguro Social en Liquidación afirma que la reclamaciones fueron presentadas ante el ente equivocado toda vez que la Resolución 0212 de 18 de febrero de 2013, por medio de la cual se decide

acerca de la calificación y graduación de acreencias presentadas oportunamente al proceso liquidatorio, estableció en el numeral 47 del Capítulo VI “Causales de Rechazo de las reclamaciones”: “Reclamaciones vinculadas con las cuotas partes pensionales”:

*“Las reclamaciones vinculadas con cuotas partes pensionales se rechazan por no estar sujetas al proceso de graduación y calificación, sin perjuicio de las siguientes consideraciones: a. No pueden adelantarse procesos ejecutivos en contra del I.S.S en Liquidación por estas materias ni por ninguna otra. b. El ISS en Liquidación no cuenta con capacidad legal para atender consultas pasivas de cuotas partes pensionales originadas en pensiones reconocidas antes del 28 de septiembre de 2012, ni las posteriores a esa fecha. c. El ISS en Liquidación, solo administrara las cuotas partes pensionales reconocidas con anterioridad a la entrada en liquidación de la entidad. d. El liquidador del ISS tiene la facultad de decretar la compensación, de acuerdo con lo que se establezca para cada obligación.*”

Frente a esta causal (47), FONCEP, presentó reposición el 18 de febrero de 2012, la cual fue negada por el ISS en liquidación en la Resolución 009052 de 13 de marzo de 2015, señalando que al ISS Asegurador le corresponde tramitar 360. El ISS en Liquidación solo se aceptó tres (3) de los 447 CPP, pero señaló que evaluadas estas tres CPP:

*“...no resultó pertinente liquidar valor alguno por concepto de cuotas partes a cargo del “ISS patrono”, y en esa medida, no se arrojó valor alguno por dicho concepto a cargo del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación”*

*“Ahora bien, es importante hacer notar que se presentaron dentro de la reclamación de obligaciones pertenecientes al ISS Asegurador, frente a lo cual resulta pertinente reiterar que “la única entidad competente para administrar las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar reconocidas por el ISS en calidad de aseguradores COLPENSIONES, al ser la administradora autorizada del Régimen de Prima Media con prestación definida y titular de todas las obligaciones de los afiliados y pensionados del Régimen”.*”

*“En conclusión al estar la reclamación encaminada al cobro de cuotas partes pensionales a cargo del ISS asegurador, se procederá a la confirmación de la causal de rechazo No. 47, por no sujetarse la reclamación al proceso de graduación y calificación del pasivo externo”*

*“Contra esta decisión no procede recurso alguno y se entiende agotado el procedimiento en sede administrativa”.*

No se presentó evidencia, de actuación alguna por parte de FONCEP, posterior a la Resolución 009052 de 13 de marzo de 2015. FONCEP no decretó prescripciones, pero los valores pretendidos en el Auto 088 de 28 de diciembre de 2012, por un total de \$9.816.284.909, por concepto de capital e intereses, correspondientes a 68 cuotas partes pensionales, no fueron aprobados ni pagados por el ISS en Liquidación y FONCEP, en consecuencia la gestión de la entidad no fue eficaz y eficiente para su recuperación, porque presentó el cobro el ente equivocado, como

ya se ha indicado. El hecho que no se hayan decretado las prescripciones no es sinónimo de que estos no hayan prescrito.

Los argumentos presentados por el evaluado, no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura un hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de \$9.816.284.909.

### 3.9 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CPC-239/12, CONTRA EL HOSPITAL UNIVERSIDAD DEL VALLE.

El 4 de septiembre de 2012, FONCEP inició cobro persuasivo ante el Hospital Universidad del Valle, con el fin de recuperar los valores correspondientes a las cuotas partes pensionales pagadas a dos pensionados, por cuantía total de \$4.454.918.

Mediante Auto CC-237 de 19 de julio de 2012, se libró mandamiento de pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva a favor de FONCEP y en contra del Hospital Universidad del Valle por valor de \$4.454.918, acto administrativo que fue notificado, conforme lo dispone el artículo 826 del Estatuto Tributario. Los valores discriminados por pensionado son:

**CUADRO 10**  
**VALORES MANDAMIENTO DE PAGO PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CP-239/12**

PENSIONADO	C.C.	Período	Valor mandamiento de pago (pesos)
JORGE ENRIQUEBOLAÑOS GONZALEZ	2.421.798	1 junio 1983 - 30 abril 2004	4.143.952
BERTHA HENAO JARAMILLO	24.268.187	1 enero 1996 - 30 abril 2009	310.966
<b>TOTAL</b>			<b>4.454.918</b>

Fuente: Expediente 239 de 2012-FONCEP

El 21 de septiembre de 2012, la entidad concurrente, presentó oficio de excepciones. Mediante Resolución CC-142 de 2012, FONCEP confirmó el mandamiento de pago.

Frente a recurso de reposición presentado, FONCEP excluye del cobro las CPP que se encuentran causadas con anterioridad a junio de 1999 y las causadas con posterioridad a 25 de diciembre de 2002. Se decretaron prescripciones por \$2.773.642, así:

**CUADRO 11**  
**VALORES PRESCRITOS PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CP-239/12**

HENAO JARAMILLO BERTHA	01/05/1998	30/11/1998	418.359,00
BOLAÑOS GONZALEZ JORGE ENRIQUE	01/06/1983	03/07/1999	2.355.283,00

Fuente Expediente 239/12-FONCEP

Mediante Auto CC 028 de 2014, se aprobó la liquidación del crédito por valor de \$4.147.215. No obra en el expediente evidencia de acción posterior o pago por parte de la entidad concurrente.

3.9.1 Hallazgo administrativo, con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de DOS MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS (\$2.773.642), porque FONCEP permitió que prescribiera la acción de cobro de cuotas partes pensionales, contra el Hospital de la Universidad del Valle, dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 239/12:

FONCEP no ejerció oportunamente la acción de cobro de las cuotas partes pensionales correspondiente a dos pensionados del Hospital Universidad del Valle los cuales fueron objeto de Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva No. CC-273 de 2012, dentro del proceso No. CC-239 de 2012.

Lo anterior, con el agravante que los valores prescritos de las cuotas partes por cobrar correspondientes a este proceso no fueron registrados en la contabilidad, mostrando registros sobreestimados en los estados financieros con respecto a los reales.

Se contravienen los principios, 120 Prudencia y 122 Revelación, establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública. No se cumplió a cabalidad lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, también se dejó de aplicar lo ordenado en los artículos 1°, 4° y 5° de la Ley 1066 de 2006, igualmente, se incumple lo establecido en el artículo 5°. “*Etapa coactiva*”, de la Resolución 0067 de 09 de febrero de 2007 emanada de FONCEP, por la cual se establece el reglamento interno del recaudo de cartera en el FONCEP y se dictan otras disposiciones, lo mismo que el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011. Se incumple la Ley 87 de 1993, especialmente lo establecido en los literales *b*, *e*, y *f*, del artículo 2 “Objetivos del Sistema de Control Interno; y literal *e* del artículo 3 “Características del Control Interno”, y del artículo 34. “*Deberes*”, de la Ley 734 de 2002.

Se evidencia falta de seguimiento, control, depuración permanentes y oportunos de los registros correspondientes a las cuotas partes por cobrar, los recaudos recibidos de las entidades concurrentes, falta de comunicación entre las dependencias involucradas en el proceso de cobro, recaudo y registro de las cuotas partes pensionales, que el cruce que realizan las dos dependencias involucradas en este proceso sirva para efectuar los registros y ajustes pertinentes con el fin de minimizar o eliminar definitivamente las diferencias entre ellas.

Lo anterior, genera descontrol de las cuotas partes pensionales por cobrar a las entidades concurrentes además que, por negligencia se permitió que prescribiera la acción de cobro de cuotas partes pensionales en cuantía de \$ 2.325.283., correspondiente a dos pensionados del Departamento del Meta, afectando así la situación financiera de la entidad.

#### *Valoración de la respuesta de FONCEP*

En atención a la respuesta dada por el Sujeto de Control sobre ésta Observación, el Equipo Auditor precisa que el Objetivo General de la presente Auditoría de Desempeño es: *“Analizar y Evaluar los actos administrativos mediante los cuales el FONCEP declaró las excepciones y prescripciones de las cuotas partes pensionales por cobrar en las vigencias fiscales 2012 al 2014.”*

Se tiene entonces, que el ejercicio de vigilancia y control fiscal de ésta Auditoría de Desempeño es sobre los Actos Administrativos expedidos por el FONCEP, que al momento de decidir sobre las excepciones presentadas a las Resolución de Mandamiento de Pago declararon las prescripciones de las acciones de cobro de las Cuotas Partes Pensionales dentro de los Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 239 de 2012 adelantado por el FONCEP en contra el Hospital de la Universidad del Valle quien les adeudaban las citadas obligaciones pensionales.

Precisamente es dentro de los Proceso Administrativo de Cobro Coactivo donde se expidieron en los años 2012 y 2013 las Resoluciones que declararon expresamente las prescripciones de la Cuotas Partes Pensionales. Es decir, fue en dichos años y mediante actos administrativos que hoy se encuentran en firme que se declararon esas prescripciones, sin liquidar o cuantificar sus valores.

FONCEP en los meses de marzo y abril de 2017, realizó actos derivados de las Resoluciones que declararon las prescripciones de las CPP prescritas, a través de la liquidación y cuantificación de las Cuotas Partes Pensionales prescritas, las cuales al momento de la ejecución de la presente Auditoría no se han hecho sus registros contables.

El Organismo de Control Fiscal en ésta Auditoría no discute la legalidad de los Actos Administrativos que declararon expresamente las prescripciones de las acciones de cobro de las Cuotas Partes Pensionales ya que estos ostentan la presunción de legalidad estipulada en el artículo 88 de la ley 1437 de 2011, sino los hechos fiscales derivados de tales Actos Administrativos que de acuerdo los resultados del ejercicio de control fiscal produjeron detrimento en el patrimonio público del Distrito Capital.

Efectivamente el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo observado por el Equipo Auditor, se inició en el año 2012 y es dentro de tal Proceso que mediante Resoluciones se declararon las prescripciones, siendo en dicho momento y a través de dicho Acto Administrativo cuando se materializa el detrimento en el patrimonio público del D.C. por el valor de CPP prescritas por el FONCEP.

No puede confundir el FONCEP los tiempos o plazos del término de la prescripción establecida en el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, con el término del artículo del artículo 9 de la Ley 610 de 2000, toda vez que el primero refiere del plazo para ejercitar la acción de recobro de las Cuotas Partes Pensionales, y el segundo a la caducidad y prescripción de la acción fiscal.

Ahora bien, en la Sentencia C-895/09 del 2 de diciembre de 2009, respecto de las Cuotas Pensionales, entre otros asuntos, se precisa que éstas son obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica, así:

*“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 “pertencen 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”<sup>9</sup>, 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.”

“6.4.- 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<sup>10</sup>, de manera que el incumplimiento de sus obligaciones podría significar la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.”

(Los subrayados son nuestros)

Acorde con Sentencia C-895 de 2009 de la Corte Constitucional en la que precisó que las Cuotas Partes Pensionales son obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica, tenemos que la Contraloría de Bogotá D.C. mantiene su competencia de la acción fiscal al tenor del artículo 9 de la Ley 610 del 2000 que establece lo siguiente:

“Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. (...)”

(Subrayado nuestro)

Por lo expuesto se configura Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de DOS MILLONES SETECIENTOS

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003.

<sup>10</sup> El artículo 1° 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”.

SETENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS (\$2.773.642), porque FONCEP permitió que prescribiera la acción de cobro de cuotas partes pensionales, contra el Hospital de la Universidad del Valle, dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 239/2012.

### 3.10 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-367/12, CONTRA LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.

El 21 de noviembre de 2012, FONCEP inició cobro persuasivo ante la Universidad Nacional de Colombia, con el fin de recuperar los valores correspondientes a las cuotas partes pensionales pagadas 14 pensionados, por cuantía total de dos mil doscientos treinta y un millones seiscientos veinticinco mil novecientos setenta y siete pesos con cuarenta centavos. (\$2.231.625.977.40).

Mediante Auto CC- 365 del 12 de noviembre de 2012, se libró mandamiento de pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva a favor del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP y en contra de la Universidad Nacional de Colombia, acto administrativo que fue notificado, conforme lo dispone el artículo 826 del Estatuto Tributario. Los valores discriminados por pensionado son:

**CUADRO 12**  
**VALORES MANDAMIENTO DE PAGO**  
**PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-367/12**

<b>PENSIONADOS</b>	<b>VALORES MANDAMIENTO DE PAGO (pesos)</b>
JUAN MANUEL NAVAS CORZO	53.231.614
LUIS EDUARDO TORRERS	18.116.288
RAMIRO VELASQUEZ	45.125.980
GUSTAVO RUBIANO CORREDOR	149.769.991
RAFAEL ISAI CRUZ	21.850.918
ELIECER MARTINEZ HERNANDEZ	216.984.677
LUIS ANTONIO PINZON MARTINEZ	56.781.884
JOSE BILLY VARGAS MELO	967.465.423
MANUEL JOSE QUIROGA	11.952.507
ANGELA GOMEZ DE SALTAREN	14.049.575
MARIA LUZ PERDOMO DE CORNEJO	6.310.820
LILIA DEL CORAZON SALAMANCE	381.967.289
CARMEN CAMACHO DURAN	235.531.522
SAIDE ALICIA QUINTERO CATAÑEDA	52.487.486
<b>TOTAL</b>	<b>2.231.625.974</b>

Fuente: Expediente CC-367/12-FONCEP

La Universidad Nacional radicó 24-01-2013 escrito de excepciones mediante Auto 027/2012 el cual fue aceptado parcialmente por FONCEP, mediante Resolución CC-001 de marzo 17 de 2014, se aceptaron prescripciones, por períodos prescritos, por valor de \$798.180.112., discriminados así:

**CUADRO 13**  
**VALORES PRESCRITOS PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-367/12**

MARTINEZ HERNANDEZ ELIECER	11/10/1995	27/12/2009	57.407.400,00
PINZON LUIS ANTONIO	03/05/1982	27/12/2009	96.377.212,27
BILLY ARMANDO JOSE	01/01/1995	27/12/2009	421.346.130,00
QUIROGA CASTRO MANUEL JOSE	01/08/1996	27/12/2009	2.681.298,00
PERDOMO DE CORNEJO MARIA LUZ	01/02/1965	27/12/2009	2.927.735,00
SALAMANCA DE SANCHEZ LILIA DEL CORAZON	01/01/1992	27/12/2009	99.690.452,00
CAMACHO DURAN CARMEN	01/01/1996	27/12/2009	66.827.768,00
QUINTERO CASTAÑEDA SAIDE ALICIA	14/12/1996	27/12/2009	18.940.724,00

Fuente: Liquidación de FONCEP, entregada el 23 de marzo de 2017.

Mediante Acta de Compensación de Cuentas de 22 de diciembre de 2014, se estableció un valor de \$1.372.288.964, a favor de FONCEP y mediante Resolución CC-042 de mayo 11 de 2015, se terminó el proceso coactivo.

3.10.1 Hallazgo administrativo, con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES CIENTO OCHENTA MIL CIENTO DOCE PESOS (\$798.180.112), dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 367/12.

En razón a que FONCEP permitió la prescripción de la acción de cobro de cuotas partes pensionales, contra la Universidad Nacional de Colombia, dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 367/12:

FONCEP no ejerció oportunamente la acción de cobro de las cuotas partes pensionales correspondiente a catorce (14) pensionados de la Universidad Nacional de Colombia, los cuales fueron objeto de Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva No. CC- 365 del 12 de noviembre de 2012, dentro del proceso No. CC-367 de 2012.

Lo anterior, con el agravante que los valores prescritos de las cuotas partes por cobrar correspondientes a este proceso no fueron registrados en la contabilidad, mostrando registros sobreestimados en los estados financieros con respecto a los reales.

Se contravienen los principios, 120 Prudencia y 122 Revelación, establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública. No se cumplió a cabalidad lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, también se dejó de aplicar lo ordenado en los artículos 1°, 4° y 5° de la Ley 1066 de 2006, igualmente, se incumple lo establecido en el artículo 5°. “*Etapa coactiva*”, de la Resolución 0067 de 09 de febrero de 2007 emanada de FONCEP, por la cual se establece el reglamento interno del recaudo de cartera en el FONCEP y se dictan otras disposiciones, lo mismo que el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011. Se incumple la Ley 87 de 1993, especialmente lo establecido en los literales *b*, *e*, y *f*, del artículo 2 “Objetivos del Sistema de Control Interno; y literal *e* del artículo 3 “Características del Control Interno”, y del artículo 34. “*Deberes*”, de la Ley 734 de 2002.

Falta de seguimiento, control, depuración permanentes y oportunos de los registros correspondientes a las cuotas partes por cobrar, los recaudos recibidos de las entidades concurrentes, falta de comunicación entre las dependencias involucradas en el proceso de cobro, recaudo y registro de las cuotas partes pensionales, que el cruce que realizan las dos dependencias involucradas en este proceso sirva para efectuar los registros y ajustes pertinentes con el fin de minimizar o eliminar definitivamente las diferencias entre ellas.

Lo anterior, genera descontrol de las cuotas partes pensionales por cobrar a las entidades concurrentes además que, por negligencia se permitió que prescribiera la acción de cobro de cuotas partes pensionales en cuantía de \$798.180.112 y presunta incidencia disciplinaria, dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 367/12.

#### *Valoración de la respuesta de FONCEP*

En atención a la respuesta dada por el Sujeto de Control sobre esta Hallazgo, el Equipo Auditor precisa que el Objetivo General de la presente Auditoría de Desempeño es: “*Analizar y Evaluar los actos administrativos mediante los cuales el FONCEP declaró las excepciones y prescripciones de las cuotas partes pensionales por cobrar en las vigencias fiscales 2012 al 2014.*”

Se tiene entonces, que el ejercicio de vigilancia y control fiscal de ésta Auditoría de Desempeño es sobre los Actos Administrativos expedidos por el FONCEP, que al momento de decidir sobre las excepciones presentadas a las Resolución de Mandamiento de Pago declararon las prescripciones de las acciones de cobro de las Cuotas Partes Pensionales dentro de los Proceso Administrativo de Cobro Coactivo N° 182 de 2012 adelantado por el FONCEP en contra del Departamento de Boyacá quien les adeudaban las citadas obligaciones pensionales.

Precisamente, es dentro de los Procesos Administrativos de Cobro Coactivo donde se expidieron en los años 2012 y 2013 las Resoluciones que declararon expresamente las prescripciones de las Cuotas Partes Pensionales. Es decir, fue en dichos años y mediante actos administrativos que hoy se encuentran en firme que se declararon esas prescripciones, sin liquidar o cuantificar sus valores.

El FONCEP en los meses de marzo y abril de 2017, realizó actos derivados de las Resoluciones que declararon las prescripciones de las CPP prescritas, a través de la liquidación y cuantificación de las Cuotas Partes Pensionales prescritas, las cuales al momento de la ejecución de la presente Auditoría no se han hecho sus registros contables.

El Organismo de Control Fiscal en ésta Auditoría no discute la legalidad de los Actos Administrativos que declararon expresamente las prescripciones de las acciones de cobro de las Cuotas Partes Pensionales ya que estos ostentan la presunción de legalidad estipulada en el artículo 88 de la ley 1437 de 2011, sino los hechos fiscales derivados de tales Actos Administrativos que de acuerdo los resultados del ejercicio de control fiscal produjeron detrimento en el patrimonio público del Distrito Capital.

Efectivamente el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo observado por el Equipo Auditor, se inició en el año 2012 y es dentro de tal Proceso que mediante Resoluciones se declararon las prescripciones, siendo en dicho momento y a través de dicho Acto Administrativo cuando se materializa el detrimento en el patrimonio público del D.C. por el valor de CPP prescritas por FONCEP.

No puede confundir el FONCEP los tiempos o plazos del término de la prescripción establecida en el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, con el término del artículo del artículo 9 de la Ley 610 de 2000, toda vez que el primero refiere del plazo para ejercitar la acción de recobro de las Cuotas Partes Pensionales, y el segundo a la caducidad y prescripción de la acción fiscal.

Ahora bien, en la Sentencia C-895/09 del 2 de diciembre de 2009, respecto de las Cuotas Pensionales, entre otros asuntos, se precisa que éstas son obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica, así:

*“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”<sup>11</sup>, 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.”*

*“6.4.- 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<sup>12</sup>, de manera que el incumplimiento de sus obligaciones podrá significar la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.”*

*(Los subrayados son nuestros)*

Acorde con Sentencia C-895 de 2009 de la Corte Constitucional en la que precisó que las Cuotas Partes Pensionales son obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica, tenemos que la Contraloría de Bogotá D.C. mantiene su

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003.

<sup>12</sup> 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”.

competencia de la acción fiscal al tenor del artículo 9 de la Ley 610 del 2000 que establece lo siguiente:

**“Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. (...)”**

(Subrayado nuestro).

Por lo expuesto se mantiene se configura hallazgo administrativo con Incidencia Fiscal y presunta incidencia disciplinaria. en cuantía de SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES CIENTO OCHENTA MIL CIENTO DOCE PESOS (\$798.180.112)

### 3.11 PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-030/13, CONTRA LA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL.

FONCEP inició cobro persuasivo ante la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, con el fin de recuperar los valores correspondientes a las cuotas partes pensionales pagadas 12 pensionados, por cuantía total de seiscientos un millones ciento cuarenta y dos mil setecientos doce pesos con setenta y un centavos (\$601.142.712,71).

Mediante Auto CC- 030 de 12 de marzo de 2013, se libró mandamiento de pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva a favor del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP y en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, acto administrativo que fue notificado, conforme lo dispone el artículo 826 del Estatuto Tributario. Los valores discriminados en el mandamiento de pago, por pensionados fueron:

**CUADRO 14  
VALORES MANDAMIENTO DE PAGO**

**PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO CC-030/13 (pesos)**

CAMPO ELIAS RUÍZ GOMEZ	7.605	34.925.787
LUIS ALBERTO SILVA	8.164	35.971.676
EVIDALIO GOMEZ	28.304	102.820.544
RUBEN BORQUEZ	49.124	17.590.158
TOMAS BOLIVAR	88.814	40.111.110
JUAN EVANGELISTA	106.367	22.681.393
DEOGRACIAS ESPINOSA	133.139	112.456.549
IGNACIO SALAMANCA	146.930	47.673.620

MARCO TULIO CASTRO	155.784	8.947.697
JOSE TITO TURGA	507.869	122.813.024
JORGE ARTURO NIÑO	2.932.187	8.962.454
CARLOS ENRIQUE MENDEZ	17.011.935	46.188.695
<b>TOTAL</b>		<b>601.142.707</b>

Fuente: Expediente 030 de 2013- FONCEP

Con oficio de 2013, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, presentó solicitud de excepciones, contra la Resolución CC-030 de 2013. Mediante Resolución 009 del 30 de abril de 2013, FONCEP, resolvió las excepciones declarando parcialmente probada la excepción por la prescripción de la acción de cobro de seis pensionados:

Igualmente, se ordena la liquidación del crédito correspondiente más las costas del proceso. Se decretaron prescripciones por \$166.244.063.

La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional presentó recurso de reposición el cual fue resuelto por FONCEP, mediante Resolución CC 004041 de agosto 29 de 2013, confirma la Resolución 009 de 2013.y con Resolución CC-026 de 215 se practica la liquidación del crédito por valor de NOVENTA Y DOS MIL \$92.951.471. A estos valores se agregan los intereses y las actualizaciones al momento del pago. No obra en el expediente, evidencia de pago.

3.11.1 Hallazgo administrativo, con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de CIENTO SESENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SESENTA Y TRES PESOS (\$166.244.063), dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 030/13.

En razón a que FONCEP permitió prescribir la acción de cobro de cuotas partes pensionales, contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, dentro del Proceso de Cobro Coactivo No. 030/13:

FONCEP no ejerció oportunamente la acción de cobro de las cuotas partes pensionales correspondiente a catorce (12) pensionados de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, los cuales fueron objeto de Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva No. CC-030 de 12 de marzo de 2013, dentro del proceso No. CC-030 de 2013.

Lo anterior, con el agravante que los valores prescritos de las cuotas partes por cobrar correspondientes a este proceso no fueron registrados en la contabilidad,

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX: 3358888

mostrando registros sobreestimados en los estados financieros con respecto a los reales.

Se contravienen los principios, 120 Prudencia y 122 Revelación, establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública. No se cumplió a cabalidad lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, también se dejó de aplicar lo ordenado en los artículos 1º, 4º y 5º de la Ley 1066 de 2006, igualmente, se incumple lo establecido en el artículo 5º. *“Etapa coactiva”*, de la Resolución 0067 de 09 de febrero de 2007 emanada de FONCEP, por la cual se establece el reglamento interno del recaudo de cartera en el FONCEP y se dictan otras disposiciones, lo mismo que el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011. Se incumple la Ley 87 de 1993, especialmente lo establecido en los literales *b*, *e*, y *f*, del artículo 2 “Objetivos del Sistema de Control Interno; y literal *e* del artículo 3 “Características del Control Interno”, y del artículo 34. *“Deberes”*, de la Ley 734 de 2002.

Se evidencia falta de seguimiento, control, depuración permanentes y oportunos de los registros correspondientes a las cuotas partes por cobrar, los recaudos recibidos de las entidades concurrentes, falta de comunicación entre las dependencias involucradas en el proceso de cobro, recaudo y registro de las cuotas partes pensionales, que el cruce que realizan las dos dependencias involucradas en este proceso sirva para efectuar los registros y ajustes pertinentes con el fin de minimizar o eliminar definitivamente las diferencias entre ellas.

Lo anterior, genera descontrol de las cuotas partes pensionales por cobrar a las entidades concurrentes además que, por negligencia se permitió que prescribiera la acción de cobro de cuotas partes pensionales, afectando así la situación financiera de la entidad.

#### *Valoración de la respuesta de FONCEP*

En atención a la respuesta dada por el Sujeto de Control sobre ésta Hallazgo, el Equipo Auditor precisa que el Objetivo General de la presente Auditoría de Desempeño es: *“Analizar y Evaluar los actos administrativos mediante los cuales el FONCEP declaró las excepciones y prescripciones de las cuotas partes pensionales por cobrar en las vigencias fiscales 2012 al 2014.”*

Tenemos entonces que el ejercicio de vigilancia y control fiscal de ésta Auditoría de Desempeño es sobre los Actos Administrativos expedidos por el FONCEP, que al momento de decidir sobre las excepciones presentadas a las Resolución de Mandamiento de Pago declararon las prescripciones de las acciones de cobro de las Cuotas Partes Pensionales dentro de los Proceso Administrativo de Cobro

Coactivo N° 008 de 2013 adelantado por el FONCEP en contra del Departamento de Boyacá quien les adeudaban las citadas obligaciones pensionales.

Precisamente es dentro de los Proceso Administrativo de Cobro Coactivo donde se expidieron en los años 2012 y 2013 las Resoluciones que declararon expresamente las prescripciones de la Cuotas Partes Pensionales. Es decir, fue en dichos años y mediante actos administrativos que hoy se encuentran en firme que se declararon esas prescripciones, sin liquidar o cuantificar sus valores.

El FONCEP en los meses de marzo y abril de 2017, realizó actos derivados de las Resoluciones que declararon las prescripciones de las CPP prescritas, a través de la liquidación y cuantificación de las Cuotas Partes Pensionales prescritas, las cuales al momento de la ejecución de la presente Auditoría no se han hecho sus registros contables.

El Organismo de Control Fiscal en ésta Auditoría no discute la legalidad de los Actos Administrativos que declararon expresamente las prescripciones de las acciones de cobro de las Cuotas Partes Pensionales ya que estos ostentan la presunción de legalidad estipulada en el artículo 88 de la ley 1437 de 2011, sino los hechos fiscales derivados de tales Actos Administrativos que de acuerdo los resultados del ejercicio de control fiscal produjeron detrimento en el patrimonio público del Distrito Capital.

Efectivamente el Proceso Administrativo de Cobro Coactivo observado por el Equipo Auditor, se inició en el año 2013 y es dentro de tal Proceso que mediante Resoluciones se declararon las prescripciones, siendo en dicho momento y a través de dicho Acto Administrativo cuando se materializa el detrimento en el patrimonio público del D.C. por el valor de CPP prescritas por el FONCEP.

No puede confundir el FONCEP los tiempos o plazos del término de la prescripción establecida en el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, con el término del artículo del artículo 9 de la Ley 610 de 2000, toda vez que el primero refiere del plazo para ejercitar la acción de recobro de las Cuotas Partes Pensionales, y el segundo a la caducidad y prescripción de la acción fiscal.

Ahora bien, en la Sentencia C-895/09 del 2 de diciembre de 2009, respecto de las Cuotas Pensionales, entre otros asuntos, se precisa que éstas son obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica, así:

*“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”<sup>13</sup>, 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.”*

*“6.4.- 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<sup>14</sup>, de manera que el incumplimiento de sus obligaciones podría significar la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.”*

(Los subrayados son nuestros)

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003.

<sup>14</sup> 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”.

Acorde con Sentencia C-895 de 2009 de la Corte Constitucional en la que precisó que las Cuotas Partes Pensionales son obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica, tenemos que la Contraloría de Bogotá D.C. mantiene su competencia de la acción fiscal al tenor del artículo 9 de la Ley 610 del 2000 que establece lo siguiente:

“Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. (...)”

(Subrayado nuestro)

Por lo expuesto, se configura un hallazgo administrativo con Incidencia Fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de CIENTO SESENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SESENTA Y TRES PESOS (\$166.244.063)

3.12 Hallazgo administrativo, por falta de control y seguimiento a la base datos en la cual FONCEP decretó prescripciones de cuotas partes pensionales sin que las haya declarado en los expedientes 141,157, 342 y 343 de 2012

Además a la falta de un sistema integrado de información que permita establecer la veracidad de la información contenida en dicha base de datos

Dentro de la auditoría de desempeño desarrollada en el Fondo de Prestaciones Económicas y Cesantías y pensiones FONCEP se evidenció en la base de datos suministrada por al equipo auditor, que la entidad, decretó prescripciones a cuotas partes pensionales. No obstante, estudiados los expedientes, se observó que la entidad negó dichas prescripciones a la parte actora.

Se evidencia por parte de FONCEP una presunta omisión y actualización en su base de datos en la cual se decretaron las prescripciones de las Cuotas partes Pensionales por cobrar vigencia 2012, este hecho se causa por falta de control, seguimiento y verificación por parte de la entidad.

La falta de cruce de información afecta la confiabilidad y veracidad de la documentación presentada, hecho que conlleva a que FONCEP deba tomar los correctivos necesarios para desarrollar con efectividad los procesos de fiscalización en cuanto tiene que ver con los expedientes físicos y la base de datos por eso deberá contar con un sistema que cumpla con los criterios mínimos para

salvaguardar esta información, los cuales deberán estar enmarcados en los principios informáticos de integridad, autenticidad y disponibilidad; igualmente la entidad deberá conservar copias de seguridad que cumplan con los requisitos de archivo y conservación en medios electrónicos de conformidad con establecido en la Ley.

Por lo anteriormente expuesto, se tiene que FONCEP a través del Área de Jurisdicción Coactiva – Cobro Coactivo en su Manual de Procesos y Procedimientos en el numeral 12 dice *“Mantener actualizada la base de datos diseñadas e implementada para el cabal cumplimiento de las funciones asignadas.”*.

*No ha realizado esta actividad lo cual genera* fallas presentadas en la base datos contra los expedientes físicos, es una situación que afecta la autenticidad, confiabilidad y conservación de los documentos que obran en los expedientes, hecho que conlleva a que Foncep deba tomar los correctivos necesarios para preservar la información en los programas implementados para ello, y evitar así desgaste administrativo que causa estas decisiones administrativas.

#### *Valoración de la respuesta de FONCEP*

Una vez verificada la respuesta de la entidad, esta no se acepta, ya que los argumentos esgrimidos por la administración no desvirtúan la Hallazgo ya que es preciso señalar que las actuaciones que se surten de los actos demandados ante el Tribunal contencioso administrativo deben ser allegadas al expediente que tiene por objeto llevar al funcionario a la convicción sobre la ocurrencia de los hechos discutidos dentro de un proceso jurídico, judicial o administrativo.

Por lo anterior se configura Hallazgo Administrativo de tal modo que la entidad deberá suscribir las acciones correctivas en el respectivo plan de mejoramiento.

3.13 Hallazgo administrativo al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP-, en razón a que no obran copias de las actuaciones del proceso administrativo coactivo proferida por la jurisdicción Contenciosa Administrativa en los expedientes de cobro Coactivo números 141,157, 342 y 343 de 2012

*En la Evaluación que hizo el equipo auditor a los expedientes, no se encontró copia de las actuaciones adelantadas por la Jurisdicción Contencioso administrativa. Acto seguido se hizo una visita Administrativa que se adelantó en las Instalaciones de Foncep el día 23 de marzo de 2017 en el que indago sobre el estado actual de*

*los procesos que fueron objeto de demanda ante lo contencioso administrativo y en el cual la entidad se comprometió a anexar copia de las actuaciones surtidas en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, situación que no se ha corregido oportunamente por falta de una adecuada implementación y mecanismos necesarios en cuanto a los soportes de las actuaciones judiciales y extrajudiciales en cada uno de los procesos que fueron objeto de demanda.*

#### *Valoración de la respuesta de FONCEP*

La respuesta dada por la entidad y justificaciones presentadas, confirman lo señalado por este Ente de Control, en el sentido de que Foncep no cruzo la información contra los expedientes, lo cual evidencia una falta de control y seguimiento, según observaciones de esta Contraloría en el presente informe, ya que en la entidad no realizó una verificación sobre la base de datos remitidas a este de control versus con los expedientes físicos.

Cabe señalar que el ejercicio de la función administrativa impone a las entidades y servidores públicos significativos deberes para el cumplimiento de los cometidos del Estado, resulta por ello indispensable, verificar en detalle la observancia de los mismos, no sólo para justificar su razón de ser y para alcanzar los propósitos comunes definidos, sino para blindar su gestión, ello significa que el servidor público desde el momento mismo de su posesión adquiere un compromiso con el Estado, y su inobservancia es desaprobada no solo por la sociedad y la administración, sino por quienes se encargan de vigilar su conducta, en este caso la Procuraduría General de la Nación. Así la misma Constitución Política que en su artículo 6º, establece que deben responder ante las autoridades, tanto por la violación de la Constitución Política y la ley como por las omisiones o la extralimitación en ejercicio de funciones que les sean imputables; fundamento de responsabilidad que se articula con las relaciones especiales de sujeción surgidas entre el Estado y el servidor público o el particular que cumpla funciones públicas, las cuales están orientadas a la consecución o materialización de los fines del Estado.

La Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

*“Referente a los principios de veracidad e imparcialidad de la información, debe precisarse lo siguiente. En cuanto a la veracidad como límite interno, la Corte Constitucional ha afirmado que la veracidad de una información hace referencia a hechos o a enunciados de carácter fáctico, que pueden ser verificados, por lo que no cubre las simples opiniones. No obstante, en algunos eventos es difícil en una noticia distinguir entre hechos y opiniones, por ello, se ha considerado que vulnera el principio de veracidad el dato fáctico que es contrario a la realidad, siempre que la información se hubiere publicado por negligencia o imprudencia del emisor. Igualmente, la Corte ha establecido que es inexacta, y en consecuencia en contra del principio de veracidad, la información que en realidad corresponde a un juicio de valor u opinión y se presenta como un*

*hecho cierto y definitivo, por eso, los medios de comunicación, acatando su responsabilidad social, deben distinguir entre una opinión y un hecho o dato fáctico objetivo. La veracidad de la información, ha afirmado la Corte, no sólo tiene que ver con el hecho de que sea falsa o errónea, sino también con el hecho de que no sea equívoca, es decir, que no se sustente en rumores, invenciones o malas intenciones o que induzca a a error o confusión al receptor. Finalmente, resulta vulnerado también el principio de veracidad, cuando la noticia o titular, pese a ser literalmente cierto, es presentado de manera tal que induce al lector a conclusiones falsas o erróneas...”.*

Por lo anterior se configura Hallazgo de tipo administrativo de tal modo que la entidad deberá suscribir las acciones correctivas en el respectivo plan de mejoramiento

3.14 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por inaplicación del numeral 3º. de la Circular Conjunta número 069 del 4 de noviembre del 2008 sobre Prescripción de cuotas partes pensionales en cuanto a la interrupción de la prescripción, en los expedientes números 030 de 2013, 1881, 343,342 y 239 de 2012.

Dentro de los expedientes auditados se evidencia que en las resoluciones donde se resuelven las Excepciones contra el mandamiento de pago, se está aplicando el numeral 3º de la Circular 069 de 2008, dicho numeral fue declarado inexecutable mediante sentencia del Consejo de Estado de fecha 28 de junio de 2012.

Se advierte, como una constante de la entidad, dar aplicación a una circular que en su numeral 3º. fue declarado nulo en cuanto a la interrupción de la prescripción de las cuotas partes pensionales por cobrar, en razón a que en artículo 818 del Estatuto Tributario, el término de la prescripción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago.

Con la conducta anterior, FONCEP los literales b y e del artículo 2º de la Ley 87 de 1993; el numeral 1 y ss del artículo 34, así como el numeral 1 y ss del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Esta Hallazgo se da por la insistencia de FONCEP de dar aplicación a una norma que ya se encuentra derogada, como consecuencia se puede declarar la invalidez del acto administrativo (Resoluciones donde se resuelven las Excepciones) y como consecuencia de ello impide que los actos administrativos cobren firmeza. Los hechos mencionados, eventualmente pueden llevar a la nulidad de la actuación administrativa por inaplicación de una norma, exponiendo a la administración a las consecuencias que ello conlleva. También, desgaste administrativo, habida cuenta

que es la misma administración que de manera oficiosa en la mayoría de los casos se ve en la imperiosa necesidad de adelantar las acciones correspondientes para ajustar las diferencias encontradas.

#### *Valoración de la respuesta de FONCEP*

Una vez verificada la respuesta de la entidad esta no se acepta, ya que los argumentos esgrimidos por la administración no desvirtúan la Hallazgo. Toda vez que la Circular 069 del 2008 constituye un acto administrativo, como expresión unilateral de la voluntad de la administración que se reitera crea, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva o general. No obstante, se ha establecido que las circulares administrativas sólo son objeto del control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, siempre y cuando contengan una decisión de la autoridad pública, que produzca efectos jurídicos, en cuanto crea, suprimir o modificar una situación jurídica, y que tenga fuerza vinculante frente al administrado y en la cual declaro nulo el numeral 3 mediante sentencia 28 de junio de 2012 en la cual uno de sus apartes conceptúa lo siguiente :

*“La ausencia puntual de dicho término es un argumento reiterativo, común y cierto no solo de las partes, sino de la ponencia y de la lectura objetiva de las normas, pero no por ello, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social podían abrogarse la competencia para fijar el término de prescripción, función que solo la tiene el Legislador, conforme a lo dispuesto en el artículo 150-2 de la Carta Política, que establece en su cabeza la facultad de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. El argumento anterior es suficiente para decretar la nulidad impetrada, no sin antes advertir, que tampoco podían estos funcionarios aplicar retroactivamente la Ley 1066 de 2006, sin violar lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 153 de 1987...”*

Al respecto el Consejo de Estado ha dicho lo siguiente : “... que las instrucciones o circulares administrativas son susceptibles de ser demandadas ante la Jurisdicción Contenciosa si contienen una decisión de la Administración capaz de producir efectos jurídicos frente a los administrados, esto es, si son actos administrativos, pues si se limitan a reproducir el contenido de otras normas o las decisiones de otras instancias o a brindar orientaciones e instrucciones a sus destinatarios sin que contengan decisiones, no serán susceptibles de control judicial. Igualmente se ha sostenido que si las circulares o las cartas de instrucción, tienen por objeto dar a conocer el pensamiento o concepto del superior jerárquico a sus subalternos, en relación con determinadas materias, o impartir instrucciones a los empleados de las distintas dependencias sobre la mejor manera de cumplir las disposiciones normativas, sin que se contengan decisiones, se está en presencia de simples actos de servicio. Conforme a lo señalado, se parte de la premisa de que los actos administrativos constituyen la expresión unilateral de la voluntad de la Administración por medio de la cual se crea, en forma obligatoria, una situación jurídica de

*carácter general, impersonal o abstracta, o bien de carácter subjetivo, individual y concreto, es decir que se trata de una decisión capaz de producir efectos jurídicos y, en consecuencia, de vincular a los administrados. No obstante puede ocurrir que, por extralimitación de funciones o por invadir el ejercicio de las mismas o por error de técnica administrativa, a través de un acto de servicio, trátase de una circular o de una carta de instrucción, se tomen decisiones que son verdaderos actos administrativos...”*

Es así en sentencia de 21 de septiembre de 2001, Expediente No. 6371, Consejera Ponente Dra. Olga Inés Navarrete, al referirse a la naturaleza jurídica de las circulares, dijo textualmente: *“La jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que las circulares de servicios son susceptibles de ser demandadas cuando las mismas contengan una decisión de la autoridad pública, capaz de producir efectos jurídicos y puedan, en consecuencia, tener fuerza vinculante frente al administrado, pues de no ser así, si la circular se limita a reproducir lo decidido por otras normas, o por otras instancias, con el fin de instruir a los funcionarios encargados de ejercer determinadas competencias, entonces, la circular no será un acto susceptible de demanda.”...*

Así mismo sobre la existencia de los actos administrativos y actos circulares el tratadista Gustavo Penagos manifiesta : *“Siendo el Acto Administrativo, una decisión de cualquier órgano del Estado, o de los particulares, tendiente a crear, modificar o extinguir una relación jurídica; se diferencia de las otras manifestaciones (Instrucciones, Circulares, Conceptos, Certificados) que no son decisiones, sino simples pronunciamientos de la administración, con el fin de cumplir sus deberes de orientación, coordinación o control. Puede ocurrir, que por extralimitación de funciones, o por error de técnica administrativa, en una circular o carta de instrucción, se expidan decisiones, que son verdaderos actos administrativos, en tal caso se deben reconocer, y pueden ser demandables por vicios de su formación, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo cual ocurre con demasiada frecuencia. Lo esencial para distinguir un Acto Administrativo, de una simple manifestación de la administración, es que el primero contenga una decisión, no importa que la manifestación del Estado se la llame circular, Instrucción, certificado, etc.”.*

Por lo anterior se mantiene el Hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria de tal modo que la entidad deberá suscribir las acciones correctivas en el respectivo plan de mejoramiento

#### 4 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	13	NA	3.3.1, 3.4.1, 3.4.2, 3.5.1, 3.6.1, 3.7.1, 3.8.1, 3.9.1, 3.10.1, 3.11.1, 3.12, 3.13, 3.14.
2. DISCIPLINARIAS	11	NA	3.3.1, 3.4.1, 3.4.2, 3.5.1, 3.6.1, 3.7.1, 3.8.1, 3.9.1, 3.10.1, 3.11.1, 3.15.
3. PENALES			
4. FISCALES	10	13.686.455.593,28	3.3.1, 3.4.1, 3.4.2, 3.5.1, 3.6.1, 3.7.1, 3.8.1, 3.9.1, 3.10.1, 3.11.1
<b>TOTALES (1,2,3 y 4)</b>	<b>34</b>	<b>13.686.455.593,28</b>	