

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN CUARTA  
SUBSECCIÓN A**

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

**Expediente No. : 1100133370402017-00026-01**  
**Demandante : DEPARTAMENTO DEL META**  
**Demandado : FONDO DE PREVISIÓN DEL CONGRESO DE**  
**LA REPÚBLICA (FONPRECON)**  
**Asunto : COBRO COACTIVO**

**ASUNTOS VARIOS**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 22 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, mediante la cual declaró la nulidad de los actos administrativos acusados.

**LA DEMANDA**

**PRETENSIONES**

La parte actora solicitó la nulidad de las Resoluciones n.º 1550 de 18 de diciembre de 2015 y 614 de 6 de mayo de 2016, proferidas por la Funcionaria Ejecutora de Jurisdicción Coactiva del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, por medio de las cuales se resolvieron las excepciones contra el mandamiento de pago.

A título de restablecimiento del derecho solicitó que se declarara que el departamento del Meta no tiene obligación de pagar lo cobrado en el mandamiento de pago, Resolución n.º 854 de 20 de diciembre de 2010. (ff. 66-67).

## **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

El demandante señaló que los actos administrativos cuya nulidad pretende violan los artículos 29 de la Constitución Política; 4 de la Ley 490 de 1998, 817 y 818 del ET y la Ley 1066 de 2006.

Concretamente, manifestó lo siguiente:

### **Prescripción**

Precisó que la entidad demandada vulneró el derecho al debido proceso al expedir los actos acusados, por cuanto no dio aplicación a la prescripción de las cuotas partes pensionales causadas por el transcurso del tiempo.

En cuanto al recobro de mesadas pensionales, advirtió «tres periodos bien definidos, el primero para aquellas obligaciones causadas con anterioridad al 1º de abril de 1994 las que de manera tácita fueron objeto de amnistía conforme se aprecia del artículo 4º de la Ley 490 de 1998; un segundo periodo, correspondiente a las obligaciones causadas después del 1º de abril de 1994 hasta el 29 de julio de 2006 fecha en la que entró en vigencia la Ley 1066 de 2006 en el que no se hizo previsión o precisión alguna sobre la prescripción, y un tercer periodo, correspondiente a las cuotas partes pensionales causadas por cobrar después del 29 de julio de 2006, advirtiendo que para este periodo se indica que la prescripción es trianual contada a partir del pago de la mesada pensional».

Resaltó que FONPRECON para el cobro de las cuotas partes pensionales pagadas entre el 1º de abril de 1994 y el 29 de julio de 2006 se acogió al concepto n.º 1895 de 2008 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, bajo el criterio que no existe norma que señale la prescripción del señalado periodo y que la prescripción dispuesta en el artículo 44 del Decreto 3135 de 1968 y el 102 del Decreto 1849 de 1969 corresponden a los factores prestacionales estatuidos en esos decretos.

Explicó que para el periodo comprendido entre el 1º de abril de 1994 y el 29 de julio de 2006 se aplica la prescripción trienal contenida en los artículo 44 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 102 de 1969, toda vez que en dichas

normas se hacen precisiones sobre cuotas partes pensionales y, por lo tanto, las mismas en cuanto al cobro se sujetan al término prescriptivo señalado en las normas referidas, así lo ha precisado el Consejo de Estado.

### **Doble mandamiento de pago**

Expuso que se evidencia del proceso de cobro coactivo adelantado por FONPRECON la existencia de un doble mandamiento de pago, ya que profirió el mandamiento de pago, notificado al departamento, excepcionando el mismo, sin que se hayan resuelto las excepciones propuestas, transcurridos casi cinco (5) años, luego, sorprende FONPRECON con un nuevo acto administrativo con el cual adecúa su mandamiento de pago a las normas del Estatuto Tributario, y no ordena una nueva notificación del mandamiento de pago y reanuda los términos procesales.

Indicó que la entidad demandada vulneró el derecho fundamental al debido proceso y defensa, toda vez que el mandamiento de pago (artículo 818 del E.T.) interrumpe la prescripción de la acción de cobro que lo es de cinco (5) años (artículo 817 del E.T.), de modo que, interrumpida la acción de cobro con la notificación del mandamiento de pago FONPRECON no tuvo inconveniente alguno, en modificar el mandamiento original y notificar y habilitar los términos procesales para responder las excepciones lo que se traduce sencillamente en la doble interrupción de los términos de prescripción de la acción de cobro.

### **Falta de competencia, falta de ejecutoría y falta de título**

Mencionó «FALTA DE COMPETENCIA PARA EXPEDIR EL ACTO ADMINISTRATIVO LIBRANDO ORDEN DE PAGO A TRAVES DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LAS NORMAS citadas en el mandamiento de pago. Por cuanto del procedimiento para el cobro de las cuotas partes pensionales es el fijado en los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969, 2921 de 1948 y Ley 33 de 1985, y no el consagrado en el artículo 68 del C.C.A. y 488 del C.P.C.».

Manifestó «FALTA DE EJECUTORÍA DEL TÍTULO, por cuanto no se dio el trámite del artículo 4, parágrafo del Decreto 2921 de 1948, violando el debido proceso».

Señaló «FALTA DE TÍTULO. Como se observa de los documentos de la parte considerativa del mandamiento no tienen la calidad de título ejecutivo como lo establece el Código Contencioso Administrativo».

### **LA OPOSICIÓN**

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la Republica (FONPRECON) contestó la demanda dentro de la oportunidad legal, oponiéndose a la totalidad de las pretensiones.

Respecto a la presunta vulneración del debido proceso señaló que debido a los pronunciamientos de la jurisdicción contencioso administrativo, esa entidad a fin de garantizar el derecho al debido proceso a las ejecutadas, en los procesos en curso ordenar a que se adecuara el trámite al cobro coactivo administrativo, dándole a las entidades la oportunidades de presentar excepciones nuevamente con base en el Estatuto Tributario, con el fin de garantizar el derecho de defensa de los deudores.

Recalcó que el acto que ordenó la adecuación del proceso de cobro coactivo administrativo al Estatuto Tributario es de trámite y no decide de fondo controversia alguna, por lo que no es demandable, aunado al hecho de que no ha vulnerado el derecho de defensa de la parte demandante.

Agregó que no es factible asumir que se vulnera el derecho a la defensa, toda vez que el mandamiento de pago no fue modificado y la entidad conocía tanto su obligación como el mandamiento y en el término concedido se pronunció al respecto.

Señaló que FONPRECON había iniciado un proceso de cobro coactivo en el cual había librado un mandamiento de pago, (de fecha 20 de diciembre de 2010) y dicho mandamiento se había notificado personalmente al ejecutado el 18 de enero de 2011, por lo que con el fin de garantizar el debido proceso y el ajuste el procedimiento al Estatuto Tributario, expidió la Resolución n.º 097 de 30 de enero de 2015, en la que se vuelve a dar la oportunidad de que presente excepciones contra el mandamiento de pago, término que no fue aprovechado por la ejecutada para presentar escrito de excepciones adecuadas de conformidad con el artículo 831 del E.T., motivo por el cual resolvió las inicialmente presentadas y las adecuó a las taxativas en el procedimiento de cobro coactivo Administrativo.

Precisó que en ningún momento se ha hecho mención al cobro de nuevas cuotas partes o cobro alguno en la resolución del año 2015, por lo que es errada la apreciación de la parte demandante al discutir sobre el doble mandamiento de pago, que como se puede evidenciar en la documental aportada no aparece demostrado.

Frente a los cargos de falta de competencia, falta de ejecutoria del título y falta de título, resaltó que estos cargos no tienen argumentación jurídica, así como la aplicación de las normas que cita en cada uno de los apartes. No existe exposición alguna frente a la "supuesta aplicación errada de Fonprecon" y más allá de nombrar dos o tres normas no se muestra como de su aplicación al caso concreto permiten concluir que han debido prosperar las mismas.

No obstante, explicó que la competente para el trámite de recobro de cuotas partes pensionales es la Funcionaría Ejecutora, conforme a la designación efectuada por la Directora General del Fondo mediante la Resolución n.º 1885 de 2004.

En cuanto a la falta de ejecutoria y falta de título, las resoluciones que reconocen una pensión y consagran una obligación por cuotas partes pensionales, conforme lo dispone el artículo 4 del Decreto 2921 de 1948 no se notifican a las entidades concurrentes, únicamente se comunican a éstas, a fin de que emitan las providencias que ordenen el reconocimiento y pago de las cuotas partes.

Indicó que con el fin de cumplir con la obligación de recobro de cuotas partes pensionales, esa entidad emitió las respectivas cuentas de cobro acompañadas de la comprobación de haber efectuado los pagos, las que deben ser canceladas a la presentación ante la entidad cuotapartista, es cuando la entidad concurrente reconoce la obligación, en ese momento existente y ordena su pago, situación que en el presente caso, se ha dado con antelación al proceso de cobro.

Afirmó que la parte demandante conoció de las cuotas partes asignadas en el momento del trámite de consulta y posteriormente al recibir las diferentes cuentas de cobro.

Con relación a la falta de título, no se dan argumentos legales tendientes a desvirtuar el título ejecutivo complejo que conforma Fonprecon.

Respecto a la prescripción, manifestó que el concepto N° 1895 del 28 de mayo de 2008 emitido por el Honorable Consejo de Estado, que se dirigió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se sentaron criterios en torno al tema de prescripción de cuotas partes pensionales; en atención al razonamiento efectuado por dicha corporación, FONPRECON a través del Acta del Comité de Conciliación y Defensa Judicial N° 17/2012, adoptó lo dicho por el Consejo de Estado.

Mencionó que la normatividad que regula la prescripción para los procesos de cobro coactivo administrativo, es la Ley 1066 de 2006, y se hace necesario recordar que la citada ley, tiene como objetivo principal *"estimular una política de saneamiento fiscal de las entidades públicas"*, forzando a la recuperación de la cartera y evitando la permanencia indefinida de créditos insolutos que conllevan necesariamente al pago de cuantiosos intereses. El término de prescripción para el recobro de las cuotas partes pensionales aquí citado es de tres (3) años, siguientes al pago de la mesada pensional respectiva.

Adujó que las cuotas partes generadas en febrero de 1998 a marzo de 2008, se deben contar tres años desde el pago de la mesada para interrumpir el término prescriptivo, y toda vez que la cuenta se radicó en la entidad demandante el 29 de enero de 2009, las mismas no se encuentran afectadas por el fenómeno prescriptivo, pues el término máximo que se tenía para hacerlo era hasta el 29 de julio de 2009. (ff. 88-105).

### **LA SENTENCIA APELADA**

El Juzgado 40 Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta, en sentencia de 22 de noviembre de 2017, declaró la nulidad de los actos administrativos acusados, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En cuanto a la vulneración del derecho al debido proceso, el juez de primera instancia precisó que una vez revisado el trámite dado en vía administrativa se pudo establecer que se libró mandamiento de pago bajo la ritualidad del Código de Procedimiento Civil, el cual fue notificado el 18 de enero de 2011.

Resaltó que el ente territorial demandante atendió el procedimiento que bajo las normas civiles fue encausado por FONPRECON, tal y como se evidenció con las actuaciones realizadas en obediencia al mandamiento de pago, lo que da cuenta de su efectivo conocimiento en lo que respecta al crédito que se estaba ejecutando y la aceptación del término de 10 días para proponer las excepciones, con lo cual se garantizó su derecho de audiencia y defensa, así como el procedimiento de acuerdo a las normas anunciadas, no existiendo violación alguna.

Explicó que la entidad demandada a fin de atender los lineamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado, estimó pertinente adecuar el trámite del procedimiento de cobro coactivo a las disposiciones del ET, mediante la Resolución n.º 097 de 30 de enero de 2015, en la cual a fin de garantizar el derecho de defensa, se procedió a conceder nueva oportunidad para que el demandante atendiera las normas de cobro activo, procediendo a presentar y adecuar las excepciones en los términos establecidos en los artículos 830 y 831 del ET.

Afirmó que al existir un solo mandamiento de pago no tiene cabida la afirmación de la demandante de que se interrumpió dos veces la prescripción, pues es claro que sus razonamientos no tienen suficiente sustento jurídico para que el cargo de violación al debido proceso prospere.

Respecto a la falta de título ejecutivo y falta de competencia, expuso que el artículo 75 del Decreto 1848 de 1969 establece que las pensiones de jubilación deben ser reconocidas por las entidades de previsión social que al momento de obtener los requisitos para acceder al derecho se encuentre afiliado el servidor público, y a fin de solventar el pago efectivo de las mesadas a posteriori, la entidad que reconoce el derecho debía hacer comparecer, antes del reconocimiento, a las demás entidades que fungieron como empleadoras a fin de que, previa consulta, manifiesten si aceptan la concurrencia en la obligación a prorrata del tiempo laborado en sus dependencias.

Manifestó que para determinar las cuotas partes pensionales debe atenderse lo dispuesto en el Decreto 2921 de 1948, del cual se desprende que no basta con el acto de reconocimiento pensional para dar por terminado el procedimiento de determinación de las obligaciones a cargo de las entidades concurrentes en el

pago de una pensión de jubilación, pues conforme a las previsiones del artículo 4 del decreto mencionado, es necesario que el acto definitivo, que por un lado reconoce el derecho pensional y por el otro crea la obligación de aportar en alícuotas.

Agregó que la disposición referida establece que de la providencia definitiva se pase copia a las demás entidades obligadas, por lo que se estableció el deber de comunicar el acto administrativo definitivo.

Señaló que el procedimiento de notificación no afecta ni la presunción de legalidad ni la existencia del acto administrativo de reconocimiento pensional, pues afecta la exigibilidad de su contenido, esto es, no por el hecho de omitirse la notificación de un acto puede afirmarse que la obligación que el mismo establece es inexistente, porque lo que ocurre es la imposibilidad de exigir su cumplimiento forzoso, esto es, su exigencia coercitiva que es requisito indiscutible para que se conforme el título ejecutivo complejo, que va a servir de soporte a la expedición del mandamiento de pago.

Citó la circular n.º 069 de 2008 del Ministerio de la Protección Social y de Hacienda y Crédito Público, señalando que la notificación del acto administrativo definitivo de reconocimiento de pensión debe cumplirse tanto al pensionado como a los concurrentes al pago, pues solo adquiriendo firmeza el acto puede proceder a ejecutarse.

Adujo que no pueden tenerse como válidas las afirmaciones de FONPRECON sobre la no obligatoriedad de notificar a la cuotapartista el acto administrativo de reconocimiento de la pensión de jubilación, pues ello implicaría que una decisión de la administración pueda llegar a ser vinculante y repercuta en la esfera de terceros, pese a que la misma resulte desconocida o permanezca oculta; debe resaltarse que el acto que reconoce la pensión respectiva, es de carácter definitivo pues finaliza un procedimiento administrativo que reconoce derechos - frente al beneficiario- y crea obligaciones crediticias, no siendo solamente una persona la afectada, sino una pluralidad de entes, de acuerdo al número de concurrentes económicos, debiéndose garantizar la publicidad del acto a cada uno de los implicados, so pena de la inoponibilidad.

Con observancia de lo explicado, si bien este Despacho no desconoce la postura que por parte del Consejo de Estado, que ha establecido sobre el requisito de exigibilidad de la obligación de concurrencia y reembolso, cuando se trata de aquellas a cargo de los cuotapartistas, que sólo es posible exigir el reembolso de lo pagado, con la prueba de haber realizado el pago efectivo de las mesadas al beneficiario, esto no puede entenderse como la innecesariedad de la notificación previa de la existencia del acto de reconocimiento pensional al obligado a concurrir a solventar la obligación; pues si bien, sólo podrá repetirse aquello efectivamente

pagado, no debe desconocerse que el hecho del pago al beneficiario, sólo es posible en el sentido en que el acto de reconocimiento se encuentre en firme.

Sostuvo que en el expediente administrativo no reposaba prueba de la notificación o comunicación de los actos de reconocimiento pensional y que asignaron cuotas partes, es decir, no existe prueba acerca de que la Resolución 768 de 10 de abril de 2003 que reconoció los derechos pensionales a la señora ELSA LEONOR CABALLERO ESQUIVEL y asignó cuota parte a la demandante se haya ajustado al procedimiento establecido en el Decreto 2921 de 1948.

Destacó que pese a haberse procedido por FONPRECON a ejecutar el acto en los cuales reconoció el derecho pensional a la señora ELSA LEONOR CABALLERO ESQUIVEL, esto es, pagando las mesadas a que ella tiene derecho, no por eso se puede declarar que se encontraba habilitada para exigir al departamento del Meta el recobro de las cuotas partes pensionales en los términos establecidos en la Resolución 678 del 10 de abril de 2003, dado que la obligación emanada de dicho acto administrativo de reconocimiento permaneció suspendida al no haberse comunicado, lo que a su vez, significó la imposibilidad de conocer el momento a partir del cual ya se tenía la real calidad de cuotapartista, pues antes de la expedición de dicho acto, no puede afirmarse que existía obligación emanada de acuerdo a las normas aplicables, por falta de comunicación de la decisión definitiva que selló el procedimiento de consulta y determinación de la obligación a su cargo.

En el caso bajo estudio, FONPRECON no logró probar que no tenía la obligación de seguir el procedimiento consagrado en el Decreto 2129 de 1948, es más, en la contestación de la demanda insistió en que no era obligatoria notificar el acto administrativo definitivo a la entidad que concurre al pago de las cuotas partes

pensionales, es decir, la entidad accionada acepta que no notificó, comunicó o remitió la resolución definitiva de reconocimiento pensional y de asignación de cuotas partes al departamento del Meta, esta es, la Resolución 678 del 10 de abril de 2003, por lo cual, la demandante nunca tuvo la oportunidad de expedir su propio acto administrativo de reconocimiento y orden de pago, tal como lo exige el párrafo del artículo 4 del Decreto 2921 de 1948, lo cual impidió que la Resolución 678 del 10 de abril de 2003 hubiese quedado ejecutoriada de acuerdo a las normas aplicables-, pues permaneció oculta e inoponible por falta de publicidad, lo que sin duda alguna afectó el requisito de la exigibilidad y es la razón por la cual no puede prodigarse que exista título ejecutivo complejo suficiente que respalde el mandamiento de pago.

En consecuencia, el *a quo* también encontró probada la excepción de falta de competencia, pues al tratarse de obligaciones inexigibles, no tenía la competencia para iniciar el proceso de cobro coactivo.

Precisó que no es procedente entrar a examinar la declaratoria de la excepción de prescripción de la acción de cobro, toda vez que para que la misma sea aplicable debe previamente existir obligación exigible, pero como se evidenció en este asunto, sólo puede considerarse que el departamento del Meta conoció la obligación a su cargo desde el inicio del proceso de cobro coactivo, esto es, desde la notificación del mandamiento de pago, lo que implica que sólo a partir del 18 de enero de 2011-Fecha de notificación del mandamiento de pago-, puede tenerse por cumplidos los requisitos para que se le puedan exigir cuotas partes, lo que solo tiene efectos a futuro y no sobre obligaciones anteriores como las objeto de cobro, sobre los cuales no se había consolidado la obligación por falta de publicidad.

En consecuencia, como la obligación no era exigible, luego no hay punto de partida para empezar el conteo del término de la prescripción extintiva en los términos establecidos en el artículo 2535 del Código Civil, numeral 4 del artículo 817 del Estatuto Tributario y Ley 1066 de 2006.

Lo mismo sucede con la excepción de falta de ejecutoria del título ejecutivo, que se examina bajo la premisa de la existencia de un título ejecutivo que contiene obligaciones claras, expresas.

## EL RECURSO DE APELACIÓN

El Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, solicitando se revoque la sentencia, toda vez que no se encuentran probadas las excepciones propuestas por el demandante.

Resalta que al revisar los argumentos de la demanda se puede evidenciar que no se explican las razones por las cuales considera la falta de justo título o la indebida notificación de justo título, pues indica que no cumple con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, por lo que es la juez de primera instancia la que entra a hacer todo el análisis jurídico y de defensa que no aportó la parte actora, olvidando que uno de los principios de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa es la justicia rogada, sin ser viable la interpretación de lo que quizás considera la parte actora cree pero no argumenta en el cuerpo de la demanda.

Dice que la entidad demandante no menciona frente a qué actos administrativos considera no se surtió el trámite del Decreto 2921 de 1948, ni siquiera se toma el trabajo de sustentar las excepciones propuestas de tal suerte que al mencionar la de falta de título se limita a mencionar que son los mismos argumentos de la de falta de ejecutoria, de modo que es la juez de primera instancia quien entra a sustentar de manera amplia y con sus propios argumentos, no con los que ha debido alegar el Departamento del Meta en la demanda, la posición frente a una posible falta de ejecutoría del título.

Afirma que el departamento del Meta nunca ha desconocido que existe la obligación de responder por las cuotas partes pensionales, tan es así que en el texto de la demanda discute la prescripción de las cuotas cobradas lo que permite concluir que si se considera deudor de Fonprecon y que conoce los valores adeudados.

Explica que el título ejecutivo complejo que permitirá efectuar el cobro por jurisdicción coactiva de las cuotas partes adeudadas a FONPRECON debe estar compuesto por: i) Aceptación, Objeción o silencio administrativo referente a la reliquidación de la cuota parte a cargo de cada entidad concurrente a la financiación de la mesada pensional, ii) Acto que reconoce la pensión y determina la cuota parte a cargo de cada entidad concurrente a la financiación de la misma,

junto con los actos administrativos posteriores que la reajusten, iii) Cuentas de cobro a la entidad deudora, a la cual deberá acompañarse la comprobación de haber efectuado los pagos de las mesadas pensionales.

Expone que es improcedente la pretensión de la demandante de la notificación del acto de reconocimiento de la pensión, toda vez que conforme al parágrafo del artículo 4 del Decreto 2921 de 1948, las resoluciones de reconocimiento no se notifican a las entidades concurrentes únicamente se comunican a éstas, con el fin de que emitan las providencias que ordenan el reconocimiento y pago de las cuotas partes y teniendo en cuenta que dicha comunicación procede para efectos de que la entidad concurrente haga el pago que le corresponda.

Agrega que debe existir un pago que reconocer y realizar, situación que no se genera en el momento del reconocimiento de la pensión, pues en dicho momento aún no se ha cancelado mesada pensional alguna respecto de la cual deba una entidad concurrente reconocer y cancelar cuota parte, por lo cual mal pudiera pretenderse para la existencia de la obligación generada por la ley de reconocer y cancelar cuotas partes de una pensión otorgada a un ex servidor público, que se comunicara a la entidad concurrente cuando aún no existen cuotas partes que cobrar a ésta.

Aunado a lo anterior, sostiene que las resoluciones que reliquidan las pensiones no se comunican ni notifican a los cuotapartistas, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 77 de 1959 y el artículo 18 del Decreto 1611 de 1962, en los cuales se manifiesta que los reajustes de las pensiones se harán de manera oficiosa por la entidad pagadora, la cual debe cancelar mes a mes la pensión reajustada a su beneficiario y podrá repetir contra las entidades obligadas a contribuir con el pago de dicha pensión y de su aumento en proporción a sus respectivas cuotas.

Manifiesta que con el fin de cumplir con la obligación de recobro, Fonprecon emite las respectivas cuentas de cobro acompañadas de la comprobación de haber efectuado los pagos, las que deben ser canceladas a su presentación por la entidad cuotapartista, momento en el cual se le comunica la existencia de una obligación a favor de Fonprecon.

Señala que de acuerdo a la jurisprudencia del Consejo de Estado “si bien las cuotas partes pensionales nacen cuando una entidad reconoce el derecho

pensional, solo son exigibles por ésta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas”.

Aduce que el *a quo* no con base en la demanda o la sustentación jurídica del demandante, ni siquiera falla con base en argumentos no presentados por el demandante, sino que llega al extremo de fallar en contravía de la posición jurídica del demandante sobre la existencia de la obligación.

Indica que la pretendida falta de comunicación de la resolución de pensión no existe, sin embargo, conforme a las disposiciones legales, la remisión del proyecto de dicha resolución que se debe remitir al cuota partista si se realizó y con ella se entiende puesto en conocimiento de la entidad la obligación que a partir del reconocimiento le asiste.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Corrido el traslado para alegar de conclusión, hicieron uso de esta oportunidad legal **la parte demandante y la parte demandada**, reiterando en síntesis los argumentos expuestos en la demanda, su contestación y en el recurso de apelación (ff. 176-179 y 180).

Por su parte, el **Ministerio Público** no emitió concepto alguno.

### **CONSIDERACIONES**

#### **COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente, en segunda instancia, para conocer de las apelaciones contra las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

En auto de 21 de marzo de 2018 la Sala declaró fundado el impedimento manifestado por la doctora Amparo Navarro López, por lo que se le separó del conocimiento del presente proceso (ff. 165-167).

Con fundamento en el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, corresponde a la Sala determinar si es procedente declarar probada la excepción de falta de título ejecutivo y falta de competencia.

Son **hechos probados** en el expediente, los siguientes:

1. Resolución n.º 0678 de 20 de abril de 2003, por la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación a favor de la señora Elsa Leonor Caballero Esquivel (ff. 3-8 c.a.).
2. El 28 de enero de 2009 el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República expide la cuenta de cobro n.º 838-A, mediante la cual se liquida por cuotas partes pensionales a cargo del departamento del Meta, causadas el 1 de febrero de 1998 de la pensionada Elsa Leonor Caballero Esquivel por valor de \$16.240.013,19 (ff. 14-17 c.a.).
3. El 20 de diciembre de 2010, la parte demandada expidió mandamiento de pago n.º 854, por el cual se libró mandamiento de pago en contra de la demandante por las cuotas partes pensionales de la señora Elsa Leonor Caballero Esquivel, acto administrativo que fue notificado el 18 de enero de 2011 (ff. 29-31 c.a.).
4. El 28 de enero de 2011 el departamento del Meta presentó excepciones contra el mandamiento de pago n.º 854 de 20 de diciembre de 2010 (ff. 40-45 c.a.).
5. En Oficio n.º JCF-OFL 1223 de 19 de diciembre del 2011 la entidad demandada rechazó las excepciones propuestas por el demandante (ff. 55-60 c.a.).
6. Resolución n.º 097 de 30 de enero de 2015, mediante la cual se adecua el trámite del cobro coactivo de las cuotas partes pensionales al estatuto tributario y se corre traslado para que el demandante presente excepciones nuevamente (ff. 67-69 c.a.).
7. El 23 de febrero de 2015 el departamento del Meta interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución n.º 097 de 30 de enero de 2015 (ff. 71-75 c.a.). Recurso que fue negado mediante Resolución n.º 814 de 6 de julio de 2015 (ff. 80-83 c.a.).

8. Resolución n.º 1550 de 18 de diciembre de 2015, por medio de la cual FONPRECON resuelve las excepciones y ordena seguir adelante la ejecución (ff. 85-90 c.a.).

9. El 5 de febrero de 2016 la parte demandante interpone recurso de reposición contra la resolución anterior (ff. 97-103 c.a.). Recurso que fue desatado mediante la Resolución n.º 614 de 6 de mayo de 2016, negando el recurso de reposición (ff. 109-113 c.a.).

Visto lo anterior, corresponde a la Sala determinar si es procedente declarar probada la excepción de falta de título ejecutivo y falta de competencia.

Como argumento de apelación la entidad demandada señala que el título ejecutivo del recobro de cuotas partes es complejo, toda vez que lo constituye el acto administrativo de reconocimiento de la pensión, la aceptación, objeción o silencio administrativo de la preliquidación de la cuota parte pensional y la cuenta de cobro.

Agrega que emitió las cuentas de cobro acompañadas con la comprobación del pago, momento en el cual se le comunica la existencia de una obligación a su favor.

Sea lo primero indicar que con ocasión de la expedición de la Ley 1066 de 2006 facultó a las entidades públicas para ejercer la prerrogativa de cobro coactivo conforme al procedimiento dispuesto en el Estatuto Tributario.

Al respecto, el artículo 5 de la mencionada ley se dispuso:

**ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

Conforme a la norma expuesta, se tiene que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON) está revestido de la facultad de cobro coactivo, por lo que puede hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor, para lo cual debe emplear el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario, como ha sido interpretado por el Consejo de Estado<sup>1</sup>.

En ese sentido, el artículo 826 del ET establece lo referente al mandamiento de pago, así:

ARTICULO 826. MANDAMIENTO DE PAGO. El funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos. Este mandamiento se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo. En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor y a los deudores solidarios.

Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada.

PARAGRAFO. El mandamiento de pago podrá referirse a más de un título ejecutivo del mismo deudor.

Por otra parte, en relación con el título ejecutivo el artículo 828 *ibídem*, prevé:

**Art. 828. Títulos ejecutivos.**

Prestan mérito ejecutivo:

1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.
2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.
3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.
4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.
5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales. (Hoy UAE Dirección de Impuestos y aduanas nacionales).

**PAR.** Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales.

Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente.

---

<sup>1</sup> Sentencia del 19 de mayo de 2016, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Exp. 17001-23-31-000-2011-00579-01 (20854).

Frente a la ejecutoria de los actos el artículo 829 *ibídem*, señala:

**Art. 829. Ejecutoria de los actos.**

Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.
2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.
3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

En relación con el título ejecutivo para el cobro de cuotas partes pensionales, el Consejo de Estado en sentencia de 19 de mayo de 2016, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, en el expediente n.º 20854, señaló:

**El título ejecutivo para el cobro de cuotas partes pensionales. Documentos que lo integran y requisitos para que se pueda predicar la calidad de título ejecutivo**

2.1 Como el acto administrativo que abrió formalmente el trámite de cobro coactivo corresponde al Mandamiento de Pago Nro. 037 del 9 de septiembre de 2010, es del caso hacer alusión a la Ley 1066 del 29 de julio de 2006<sup>2</sup>.

Esta ley, en su artículo 5 dispuso que “[l]as entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario” (Subraya la Sala).

Es decir, esta norma ratificó la jurisdicción coactiva en cabeza de las entidades allí indicadas y dispuso que para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor deben seguir el procedimiento previsto en el Estatuto Tributario, esto es, el regulado en el Título VIII del Estatuto Tributario, de “**COBRO COACTIVO**” [arts. 823 a 843-2], salvo en casos especiales que la misma norma establece, asociados tanto a la naturaleza de la obligación cobrada, como a la de la entidad ejecutora<sup>3</sup>.

A su vez, el artículo 5 en cita, en su párrafo 3º, previó que “[l]as Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad

---

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Sobre el procedimiento para tramitar los procesos de jurisdicción coactiva por parte de las entidades públicas y la aplicación del Estatuto Tributario, esta Sala se pronunció en la sentencia del 9 de diciembre de 2013, radicado Nro. 540012331000-2009-00254-01 [19360], C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

*de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias”.*

Esta disposición remite específicamente al artículo 57 de la Ley 100 de 1993, reglamentado por el Decreto 2633 de 1994, que señala: “[d]e conformidad con el artículo 79 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, las entidades administradoras del régimen de prima media con prestación definida podrán establecer el cobro coactivo, para hacer efectivos sus créditos”.

2.2 Es decir, sin lugar a dudas, las entidades administradoras del régimen de prima media con prestación definida podrán establecer el cobro coactivo para hacer efectivos sus créditos y, para el efecto, deben seguir el procedimiento previsto en el Estatuto Tributario.

2.3 La Corte Constitucional en la sentencia C-895 de 2009<sup>4</sup>, que declaró exequibles las expresiones “y prescripción de la acción de cobro” y “el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva”, del artículo 4 de la Ley 1066 de 2006<sup>5</sup>, hizo una breve reseña normativa sobre las cuotas partes pensionales, analizó su origen, naturaleza y configuración en el sistema de seguridad social colombiano, luego de lo cual concluyó lo siguiente:

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

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

2.4 Esta Corporación, en la sentencia del 16 de diciembre de 2011<sup>6</sup>, retomó el estudio hecho por la Corte Constitucional en la providencia citada con anterioridad y concluyó que el “título ejecutivo de las cuotas partes pensionales lo conforman, el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión y el acto administrativo que liquide las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas”.

En esa oportunidad se expuso lo siguiente:

[...]

*El recuento histórico traído, aunado a las reflexiones que la Corte Constitucional hizo sobre la naturaleza de las cuotas partes pensionales, es relevante, puesto que le permite a la Sala inferir que la resolución de reconocimiento de la pensión es el acto administrativo en donde nace no sólo el derecho a la pensión, sino donde se consolidan las cuotas partes pensionales como obligaciones a cargo de las entidades responsables de las mismas, porque es en el procedimiento previsto para*

<sup>4</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, expediente Nro. D-7749.

<sup>5</sup> “por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”

<sup>6</sup> Sección Cuarta, radicado Nro. 25000-23-27-000-2008-00175-01 [18123], C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

*la expedición de esa resolución en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago. Y, tal como lo aclara la Corte, si bien las cuotas partes pensionales nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por ésta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.*

*En esa medida, el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales está conformado por la resolución que reconoce el derecho a la pensión y la obligación correlativa de las entidades concurrentes.*

*El acto administrativo de liquidación de las cuotas partes pensionales causadas en virtud del desembolso efectivo de las respectivas mesadas pensionales no es un título ejecutivo en los términos del artículo 828 del Estatuto Tributario, aplicable al caso por disposición del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006. Este acto funge, simplemente, como un certificado de la administración de los valores pendientes de pago por concepto de cuotas partes pensionales.*

*En el acto administrativo que reconoce la pensión es donde, en realidad, se puede apreciar el objeto de la obligación expresado en forma exacta y precisa, las partes vinculadas por la obligación, que también deben estar claramente determinadas e identificadas, la certidumbre respecto del plazo y, finalmente, la determinación de la cuantía o monto de la obligación o que ésta sea claramente deducible. En síntesis, es en este acto administrativo en donde se gesta la obligación clara y expresa.<sup>7</sup>*

*La exigibilidad, por su parte, derivada del acto administrativo que reconoce la pensión y la obligación correlativa de las entidades concurrentes, ocurre en el momento en que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas, y siempre y cuando la obligación no esté prescrita.*

[...]

2.5 Es decir, la posición de esta Sala es que el título ejecutivo para el recobro de las cuotas partes pensionales está conformado por el acto administrativo –en firme–, que reconoce el derecho a la pensión y el que liquida esas cuotas partes pensionales, siempre y cuando se hayan causado, pagado y no se encuentren prescritas.

Adicional a lo anterior, se debe tener en cuenta que no solo basta con que la parte ejecutante cuente con un documento que contenga una obligación a cargo del deudor para que forzosamente se deba predicar la calidad de título ejecutivo, porque, es indispensable que dicho documento cumpla con unas condiciones formales y sustanciales.

2.6 La Corte Constitucional al analizar el contenido de los artículos 488 del Código de Procedimiento Civil<sup>8</sup> y el artículo 422 del Código General del Proceso<sup>9</sup>, expuso lo siguiente:

---

<sup>7</sup> La doctrina de esta Corporación ha explicado que “- La obligación es expresa cuando surge manifiesta de la redacción misma del documento, en el cual debe aparecer el crédito - deuda en forma nítida, es decir, que la obligación esté declarada de forma expresa sin que haya lugar a acudir a elucubraciones o suposiciones; - La obligación es clara cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido; y - La obligación es exigible cuando su cumplimiento no está sujeto a plazo o a condición, es decir, ante la existencia de plazo o condición, la obligación se torna exigible cuando el término para su cumplimiento ya venció o cuando la condición ya acaeció.” Ver sentencias de 27 de marzo de 2003. Exp: 22.900; del 10 de abril de 2003. Exp: 23.589; del 2 de octubre de 2003. Exp: 24.020 y de 17 de febrero de 2005. Exp: 25.860.

<sup>8</sup> Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

*De estas normas se deriva que los títulos ejecutivos deben gozar de dos tipos de condiciones: formales y sustanciales.*

*Las primeras exigen que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación “(i) sean auténticos y (ii) emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme<sup>10”11</sup>*

*Desde esta perspectiva, el título ejecutivo puede ser singular, esto es, estar contenido o constituido en un solo documento, o complejo, cuando la obligación está contenida en varios documentos.*

*Las segundas, exigen que el título ejecutivo contenga una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que establezca que el obligado debe observar a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, que debe ser clara, expresa y exigible. Es **clara** la obligación que no da lugar a equívocos, en otras palabras, en la que están identificados el deudor, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan. Es **expresa** cuando de la redacción misma del documento, aparece nítida y manifiesta la obligación. Es **exigible** si su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición, dicho de otro modo, si se trata de una obligación pura y simple ya declarada.<sup>12</sup>*

*De manera que toda obligación que se ajuste a los preceptos y requisitos generales indicados presta mérito ejecutivo, [...]”<sup>13</sup>.*

2.7 Es decir, todo documento del que se predique la calidad de título ejecutivo, debe cumplir con una serie de condiciones formales y de fondo.

En lo que tiene que ver con el contenido de la obligación, esta debe ser clara, expresa y exigible.

Sumado a lo anterior, tratándose de actos administrativos, el artículo 68 del CCA<sup>14</sup>, norma aplicable al caso concreto [actual artículo 99 del CPACA], señala como requisito indispensable para que presten mérito ejecutivo, que se encuentren debidamente ejecutoriados.

Ejecutoria que tiene relación con la firmeza del acto administrativo en los términos previstos en el artículo 62 del CCA<sup>15</sup>, actual artículo 87 del CPACA.

<sup>9</sup> Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sentencia No. 85001-23-31-000-2005-00291-01(31825), del 24 de Enero de 2007, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>11</sup> Sentencia T-283 de 2013. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia T-747 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>14</sup> “**Artículo 68.** Prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.

2. [...]” (Se subraya).

<sup>15</sup> “**Artículo 62.** Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.

2.8 En conclusión, el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales lo conforman, el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión y el acto administrativo que liquide las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas, siempre que (i) cumplan con los requisitos de forma, (ii) contengan una obligación clara, expresa y exigible y (iii) se encuentren debidamente ejecutoriados. (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo expuesto, la Sala anota que el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales lo constituye el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión y el acto administrativo que liquida las cuotas partes pensionales (la cuenta de cobro) que no estén prescritas, siempre que cumplan con los requisitos formales, contengan una obligación clara, expresa y exigible y estén debidamente ejecutoriadas.

En el presente caso, se observa que la Funcionaria ejecutora de Jurisdicción Coactiva de FONPRECON expidió el mandamiento de pago n.º 854 de 20 de diciembre de 2010 en el cual hace exigible la cuota parte pensional de la señora Elsa Leonor Caballero Esquivel por concepto de las cuotas partes pensional generadas con cargo a la pensión en la suma de \$11.480.047,01, adeudadas al fondo con corte a capital 30 de diciembre de 2008.

En la parte considerativa del mandamiento de pago se indicó:

Obran al Despacho para emitir mandamiento de pago los siguientes documentos que han sido aportados con el objeto de determinar si corresponden a un título ejecutivo complejo, que preste mérito ejecutivo para el trámite del presente proceso, así:

Pensionada ELSA LEONOR CABALLERO ESQUIVEL, identificada con la cédula 21.219.516 de Villavicencio.

1. Copia auténtica del oficio D.P.E No. 0283 de fecha 04 de febrero de 2003, mediante el cual FONPRECON consultó al FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES - DEPARTAMENTO DEL META el proyecto de resolución de la cuota parte pensional de la señora ELSA LEONOR CABALLERO ESQUIVEL.

2. Copia auténtica del oficio No.0121 de fecha 19 de febrero de 2003, por medio del cual el DEPARTAMENTO DEL META aceptó la cuota parte pensional de la señora ELSA LEONOR CABALLERO ESQUIVEL.

---

2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.

3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.

4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos".

3. Copia auténtica de la Resolución No.0678 de fecha 10 de abril de 2003, por medio de la cual FONPRECON reconoce y ordena el pago de una pensión mensual de vejez. Radicado No. 077/2000.
4. Copia auténtica de la Resolución No. 1168 de fecha 22 de agosto de 2005, por medio de la cual FONPRECON reliquida una pensión mensual vitalicia de jubilación por aportes. Radicado No.1428/2004.
5. Copia auténtica del oficio No. SAF-300 No.01031 de fecha 28 de enero de 2009 mediante el cual FONPRECON, envió la Cuenta de Cobro No. 838-A al DEPARTAMENTO DEL META, junto con la liquidación de las cuotas partes pensionales de la señora ELSA LEONOR CABALLERO ESQUIVEL.
6. Copia autentica del comprobante de envío de correo de servientrega guía No. 1010916056 de fecha 28 de enero de 2009, mediante el cual FONPRECON remitió al DEPARTAMENTO DEL META la Cuenta de Cobro No. 838-A por las cuotas partes pensionales correspondientes a la señora ELSA LEONOR CABALLERO ESQUIVEL, causadas desde 01 de febrero de 1998, fecha de adquisición del derecho hasta el 30 de marzo de 2008 por concepto de capital.
7. Copia de la información de la guía de Servientrega No. 1010916056, en la cual se verifica que la entidad territorial demandada recibió la cuenta de cobro No. 838-A el día 29 de enero de 2009.
8. Certificación de la Tesorería de FONPRECON en la que consta que este ha cancelado al pensionado las mesadas correspondientes a cada uno de los periodos cobrados al ejecutado.

Una vez analizados los documentos antes relacionados se tiene que ellos cumplen con lo previsto en la legislación aplicable, Ley 33 de 1985, Decreto 1848 de 1969, Decreto 2921 de 1948, Decreto 816 de 2004, Decreto 1359 de 1993 y Decreto 1293 de 1994, prestando mérito ejecutivo de conformidad con lo previsto en los artículos 488 y 562 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, por lo que es procedente librar mandamiento de pago. (ff. 29-31 c.a.).

Igualmente, en el expediente obra prueba de la Resolución n.º 0678 de 10 de abril de 2003 expedida por FONPRECON mediante la cual reconoció pensión de jubilación de la señora Elsa Leonor Caballero Esquivel (ff. 3-9 c.a.).

Además, se observa que la entidad demandada emitió cuenta de cobro n.º 838-A de 28 de enero de 2009 al departamento del Meta por las cuotas partes pensionales de la señora Elsa Leonor Caballero Esquivel con corte para capital a 30 de octubre de 2008 (ff. 14-17 c.a.).

Visto lo anterior, la Sala advierte que el Mandamiento de Pago n.º 854 de 20 de diciembre de 2010 se fundamentó en el título ejecutivo conformado por el acto administrativo en el que se reconoció el derecho a la pensión y la cuenta de cobro

de las cuotas partes pensionales de la señora Elsa Leonor Caballero Esquivel con corte para capital a 30 de octubre de 2008.

Adicionalmente, se puede inferir que la entidad demandante tuvo conocimiento de los documentos que conforman el título ejecutivo, pues en el expediente obra prueba del oficio n.º 0121 de 19 de febrero de 2003, mediante el cual el departamento del Meta manifiesta expresamente la aceptación de la cuota parte pensional de la pensionada Elsa Leonor Caballero Esquivel, por el tiempo de servicio prestado al departamento (ff. 2 c.a.).

Por lo expuesto, para la Sala es claro que el título ejecutivo que sirvió de fundamento para la expedición del mandamiento de pago está conformado por el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión, en este caso, la Resolución n.º 0678 de 10 de abril de 2003 y el acto administrativo que liquida las cuotas partes pensionales (cuenta de cobro n.º 838-A de 28 de enero de 2009), respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas, constituyéndose en un título ejecutivo complejo.

En esa medida, es improcedente declarar probada la excepción de falta de título ejecutivo planteada por el departamento del Meta, habida cuenta que en el presente caso está demostrado que Fonprecon conformó en debida forma el título ejecutivo complejo para el recobro de las cuotas partes pensionales y la entidad ejecutada tuvo conocimiento de la cuota parte pensional correspondiente a la señora Elsa Leonor Caballero Esquivel.

En cuanto a la excepción de falta de competencia, la parte demandante manifiesta «FALTA DE COMPETENCIA PARA EXPEDIR EL ACTO ADMINISTRATIVO LIBRANDO ORDEN DE PAGO A TRAVES DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LAS NORMAS citadas en el mandamiento de pago. Por cuanto del procedimiento para el cobro de las cuotas partes pensionales es el fijado en los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969, 2921 de 1948 y Ley 33 de 1985, y no el consagrado en el artículo 68 del C.C.A. y 488 del C.P.C.» (sic).

En la Resolución n.º 1885 de 28 de noviembre de 2004 expedida por la Directora General del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, se estableció la competencia funcional para exigir el cobro coactivos por las deudas a

favor de FONPRECON, para lo cual designó a la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Fondo de Previsión Social del Congreso como funcionario ejecutor<sup>16</sup>.

En el presente caso, el Mandamiento de Pago n.º 854 de 20 de diciembre de 2010 fue expedido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica como la Funcionaria Ejecutora de Jurisdicción Coactiva del FONPRECON, por lo que el mandamiento de pago fue proferido por el funcionario competente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º de la Resolución 1885 de 2004.

Por lo tanto, no prospera la excepción de falta de competencia planteada por el demandante.

Así las cosas, procede la Sala a estudiar los demás cargos de la demanda, en efecto corresponde analizar si se configuran las excepciones de doble mandamiento de pago y prescripción de las cuotas partes propuestas por la demandante.

Respecto a la excepción de doble mandamiento de pago, la entidad demandante indica que en el proceso de cobro coactivo adelantado por FONPRECON se evidencia la existencia de un doble mandamiento de pago, pues se profirió el mandamiento de pago, notificado al departamento, excepcionando el mismo, luego, sorprende FONPRECON con un nuevo acto administrativo con el cual adecúa su mandamiento de pago a las normas del Estatuto Tributario, y no ordena una nueva notificación del mandamiento de pago y reanuda los términos procesales.

Al respecto, para la Sala no es dable afirmar que se trató de dos mandamientos de pago, pues si bien es cierto FONPRECON acogiendo los precedentes jurisprudenciales y legales adecuó el trámite del procedimiento de cobro administrativo coactivo a lo dispuesto por el Estatuto Tributario, lo cierto es, que no decretó la nulidad de las actuaciones previamente surtidas, al no evidenciar irregularidades, puesto que el mandamiento de pago había sido proferido y

---

<sup>16</sup> Artículo 1º. Designar a la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Fondo de Previsión Social del Congreso las funciones de funcionario ejecutor para ejercer la jurisdicción coactiva nacional contemplada en la Resolución número 1540 del 23 de septiembre de 2004.

Parágrafo. En ejercicio de esta delegación corresponde también al delegatario expedir los actos administrativos, adelantar los trámites y suscribir los documentos que sean necesarios para el cumplimiento de la presente delegación.

notificado de conformidad con las normas que en ese momento regulaban el trámite que se adelantaba y fue conocido y controvertido por la entidad demandante dentro del término dispuesto legalmente.

Aunado a lo anterior, se advierte que la ejecutada conocía en su integridad de la obligación contenida en el mandamiento de pago, la cual no cambió por la adecuación del procedimiento, por el contrario, la entidad demandada nuevamente concedió oportunidad a la demandante para formular excepciones contra un único y ya conocido mandamiento de pago, ante lo cual no es dable endilgar violación del debido proceso, menos aun cuando se emplean normas procesales que garantizan el derecho de defensa, prevén mayores términos para el administrado, como ocurrió en este caso, por lo tanto no prospera la excepción planteada.

Frente a la excepción de prescripción, la Sala precisa que en relación con el término de prescripción de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales, la Sala considera necesario hacer referencia a la sentencia C- 895 de 2009,<sup>17</sup> en virtud de la cual la Corte Constitucional precisó que el derecho al recobro de las mentadas cuotas prescribe, en tanto constituye una obligación crediticia de carácter periódico que no afecta la existencia misma del derecho pensional.

Así, en la citada oportunidad, la Corte Constitucional expresó:

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”.

---

<sup>17</sup> M.P. Dr. Jorge Iván Palacio.

Desde esta perspectiva, teniendo presente el principio según el cual “no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción”<sup>18</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.”<sup>19</sup> (Subrayado fuera de texto)

Con la expedición de la Ley 1066 de 29 de julio de 2006, se fijó por primera vez un término prescriptivo de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 4o. COBRO DE INTERESES POR CONCEPTO DE OBLIGACIONES PENSIONALES Y PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO.** Las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales causarán un interés del DTF entre la fecha de pago de la mesada pensional y la fecha de reembolso por parte de la entidad concurrente. El derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva. La liquidación se efectuará con la DTF aplicable para cada mes de mora.

Con anterioridad a la entrada en vigencia de la precitada ley, no existía un término legal de prescripción previsto para el efecto, de ahí que debe acudir a las normas generales sobre prescripción contenidas en los artículos 2535 y 2536 del Código Civil.

Sobre el particular la Subsección B de la Sección Cuarta de esta Corporación, en consonancia con lo expuesto, manifestó:

Con la expedición de la ley 1066 de 2006 se fijó por primera vez el tiempo prescriptivo de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales, el cual aplica a partir de su entrada en rigor. Así, la ausencia de una norma especial que expresamente consagrara ese término antes de la vigencia de la mencionada ley, generó duda acerca de cuál era la norma aplicable, es decir, si lo era el artículo 2536 del Código Civil o los artículos 41 del decreto ley 3135 de 1968 y 488 del Código Sustantivo del Trabajo, aplicables a los asuntos laborales.

A juicio de la Sala la prescripción trienal contemplada en los artículos 41 del decreto ley 3135 de 1968 y 488 del Código Sustantivo del Trabajo, se encuentra prevista para las acciones relativas a los derechos que emanan bien sea de una relación laboral o de una relación legal y reglamentaria; y por tanto, no resultan aplicables a las relaciones existentes entre una entidad obligada al reconocimiento y pago de una pensión, y aquéllas que tengan a su cargo la financiación de esa derecho (sic) prestacional, a prorrata del tiempo laborado a su servicio por el pensionado.

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003.

<sup>19</sup> Sentencia C-895 de 2009

Luego, en virtud del principio de integración normativa, el vacío anotado debe llenarse con la aplicación de los preceptos pertinentes del Código Civil, de los cuales se destacan los artículos 2535 y 2536.<sup>20</sup>

Y en pronunciamiento de 22 de agosto de 2013, el Consejo de Estado reiteró:

Tampoco refiere a la extinción de la obligación de pago de cuota parte de la pensión, a partir del reconocimiento de la respectiva mesada. Como esta es una obligación que se causa mes por mes una vez realizado el pago de la mesada pensional, es decir, es de tracto sucesivo, su término prescriptivo de extinción del cobro sobre cada cuota corre independiente de la misma forma mes por mes de manera autónoma. Luego, siendo que ni el Estatuto Tributario ni norma alguna anterior a la Ley 1066 de 2006 señala dicho término, debe acudirse al lapso prescriptivo general previsto en el Código Civil<sup>21</sup>, bajo su primigenia redacción que señalaba: “La acción ejecutiva se prescribe por diez años, y la ordinaria por veinte” y con la modificación surtida al amparo del artículo 8 de la Ley 791 de 2002 que establece: “La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10).

(...)

Aquí se hace claridad que posterior a la entrada en vigencia de esta Ley 1066 de 2006 no admite discusión el término de caducidad de la acción de recobro de las cuotas partes pensionales, que es de tres años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva. La liquidación se efectuará con la DTF aplicable para cada mes de mora.

Pero anterior a la entrada en vigencia de esta ley el término de caducidad aplicable al recobro es de cinco años que se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago.

Idéntico término aplica para la prescripción de la cuotas partes pensionales pagadas, atendiendo la época en que se efectuó el pago, vale decir, que antes de la vigencia de la ley 791 de 2002 el término de prescripción es de veinte años para la acción ordinaria y diez para la ejecutiva. Luego de la entrada en vigencia de la modificación al Art 2536 del C.C. la acción ejecutiva se prescribe por cinco y la ordinaria por diez.<sup>22</sup>”

Así las cosas, tratándose del término de prescripción para el recobro de las cuotas partes pensionales antes de la Ley 1066 de 29 de julio de 2006, debe aplicarse el término establecido en el artículo 2536 del Código Civil (10 años) y su modificadorio, artículo 8 de la Ley 791 de 2002 (5 años).

En ese sentido, para establecer el término de prescripción no es aplicable la normatividad laboral, ni tampoco los Decretos 2567 de 1945 y 3135 de 1968, pues como se ha precisado para el recobro de cuotas partes anteriores a la expedición

---

<sup>20</sup> Sentencia de 20 de marzo de 2013. Rad. 11001-33-31-041-2011-00181-01, M.P. Dra. Beatriz Martínez Quintero.

<sup>21</sup> Art 2536 C.C

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda C.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Rad. 73001-23-31-000-2010-00632-01(0349-12), sentencia de 22 de agosto de 2013.

de la Ley 1066 de 2006 debe acudir al lapso prescriptivo general previsto en el Código Civil, que define el término de prescripción decenal y quinquenal y, en cuanto al cobro de las cuotas partes posteriores a la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006 la prescripción será trienal.

De otra parte, la Sala precisa que el término de prescripción de la acción de cobro, inicia desde el momento en que se realiza el pago al pensionado, en concordancia con lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-895 de 2009<sup>23</sup> y lo regulado en el artículo 4º de la Ley 1066 de 2006, que en forma expresa señala que la acción de recobro prescribe en los tres años siguientes al pago de la mesada respectiva.

Ahora bien, en relación con el proceso de cobro y la interrupción de la prescripción, es necesario recordar que antes de la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 29 de julio de 2006, las entidades públicas investidas de jurisdicción coactiva debían adelantar el proceso de cobro de deudas no tributarias conforme con lo previsto en los artículos 561 a 568 del Código de Procedimiento Civil; en cuanto a la interrupción de la prescripción, el artículo 90 *ibidem* establecía que esta se verificaba cuando se notificaba el mandamiento de pago al ejecutado.<sup>24</sup>

Con la expedición de la Ley 1066 de 29 de julio 2006 se unificó el procedimiento de cobro que debían seguir las entidades públicas, para lo cual el artículo 5 dispuso que al efecto debían seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. Al efecto la citada norma dispone:

**ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

**PARÁGRAFO 1o.** Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del

---

<sup>23</sup> “En otras palabras, si bien nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por esta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.”

<sup>24</sup> Este artículo fue objeto de diferentes modificaciones, pero en lo principal se considera que la interrupción se constata con la notificación del mandamiento de pago al demandado.

régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

**PARÁGRAFO 2o.** Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1o y 2o del artículo 820 del Estatuto Tributario.

**PARÁGRAFO 3o.** Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias.

Como se observa, el artículo transcrito solamente excluyó de la aplicación del procedimiento de cobro coactivo del Estatuto Tributario, a las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida, y respecto al cobro de las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios.

El artículo 818 del Estatuto Tributario, consagra la interrupción y suspensión de la acción de cobro, en los siguientes términos:

**Artículo 818. Interrupción y suspensión del término de prescripción:** El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

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

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

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

De acuerdo con la norma transcrita, la prescripción de la acción de cobro se interrumpe en los siguientes eventos:

- **Con la notificación del mandamiento de pago.**
- Por el otorgamiento de facilidad para el pago.
- Por la admisión de la solicitud de concordato.
- Por la declaratoria oficial de liquidación forzosa administrativa.

En ese contexto, para la Sala es claro que en cumplimiento del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, correspondía a FONPRECON observar el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario, y de esta forma proceder a interrumpir el término de prescripción de la acción de recobro de cuotas partes pensionales con la notificación del mandamiento de pago.

Es oportuno aclarar que el término de prescripción aplicable varía según el tiempo de exigibilidad de la obligación, toda vez que podrán concurrir distintas normas con varios términos prescriptivos, como sucedió con el artículo 2536 del CC, que fue modificado por la Ley 791 de 2002 y el artículo 4º de la Ley 1066 de 2006. Sin embargo, el término iniciado en vigencia de la ley será el que se imponga hasta la consolidación del término de la prescripción allí prevista.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en providencia de 24 de abril de 2019<sup>25</sup>, consideró:

Esta Sección en reciente providencia, precisó que<sup>26</sup> *“la prescripción de la acción ejecutiva para el recobro de cuotas partes pensionales pagadas antes de la Ley 1066 sea de 10 o 5 años, según se trate de obligaciones previas o posteriores a la vigencia de la Ley 791 de 2002 -27 de diciembre-”*.

La Sala concluyó que por razones de seguridad jurídica el término de prescripción de la acción ejecutiva previsto en el Código Civil es el aplicable para la extinción de la acción ejecutiva de cuotas partes pensionales exigibles antes de la Ley 1066.

Así mismo, determinó que no es aplicable el artículo 41 de la Ley 153 de 1887 porque ésta última norma regula la prescripción adquisitiva de dominio o usucapión; mientras que la Ley 791 de 2002 redujo el término de prescripción extintiva de la acción ejecutiva, y por tanto, su aplicación se rige por el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, según el cual: *“las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, (...) se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”*

En ese orden de ideas, para los casos de prescripción de cuota parte pensiona no es aplicable el artículo 41 de la Ley 153 de 1887, toda vez que esta disposición

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 24 de abril de 2019. C.P. Dr. Milton Chaves Martínez. Expediente n.º 17001-23-31-000-2010-00247-01(21861).

<sup>26</sup> Sentencia de 31 de octubre de 2018, exp. 23201, C.P. Jorge Octavio Ramírez.

solo es aplicable a la prescripción adquisitiva, por lo que resulta improcedente extender los efectos de esta norma a la prescripción extintiva.

En el caso en concreto, la Sala observa que FONPRECON emitió cuenta de cobro n.º 838-A, por valor de \$16.240.013,19, por el periodo comprendido entre el 1 de febrero de 1998 hasta el 30 de marzo de 2008.

Mediante la Resolución n.º 854 de 20 de diciembre de 2010 se libró mandamiento de pago contra el departamento del Meta, por la suma de \$11.480.047,01, por concepto de capital de las cuotas partes pensionales generadas desde el 1 de febrero de 1998 hasta el 30 de marzo de 2008, con cargo a la pensionada Elsa Leonor Caballero Esquivel, acto administrativo que fue notificado el 18 de enero de 2011.

En ese orden, la Sala analizará si operó la prescripción de la acción de recobro de las cuotas partes pensionales comprendidas entre el 1 de febrero de 1998 y el 30 de marzo de 2008, teniendo en cuenta que el mandamiento de pago fue notificado el 18 de enero de 2011, el cual interrumpe la prescripción de la acción de cobro, como se explica a continuación:

1. Las cuotas partes correspondientes al periodo entre el **1 de febrero de 1998 hasta el 17 de enero de 2001**, se encuentran prescritas, toda vez que el término de 10 años de prescripción señalado en el artículo 2536 del Código Civil vigente para la época, se encontraba vencido para el 18 de enero de 2011 (fecha de notificación del mandamiento de pago).

2. No se encuentran prescritas las obligaciones comprendidas entre el **18 de enero de 2001 al 26 de diciembre de 2002**, puesto que no habían transcurridos los 10 años de prescripción de que trata el artículo 2536 del Código Civil, contados a partir de la fecha de notificación del mandamiento de pago (18 de enero de 2011).

3. Las cuotas partes correspondientes al periodo entre el **27 de diciembre de 2002 hasta el 17 de enero de 2006**, se encuentran prescritas, toda vez que el término de 5 años de prescripción previsto en el artículo 8 de la Ley 791 de 2002, se encontraba vencido para el 18 de enero de 2011 (fecha de notificación del mandamiento de pago).

4. No se encuentran prescritas las obligaciones comprendidas entre el **18 de enero de 2006 al 28 de julio de 2006**, ya que no habían transcurridos los 5 años de prescripción de que trata el artículo 8 de la Ley 791 de 2002, contados a partir de la fecha de notificación del mandamiento de pago (18 de enero de 2011).

5. Las cuotas partes correspondientes al periodo entre el **29 de julio de 2006 hasta el 17 de enero de 2008**, se encuentran prescritas, toda vez que el término de 3 años de prescripción previsto en el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, se encontraba vencido para el 18 de enero de 2011 (fecha de notificación del mandamiento de pago).

6. No se encuentran prescritas las obligaciones comprendidas entre el **18 de enero de 2008 al 30 de marzo de 2008**, puesto que no habían transcurridos los 3 años de prescripción de que trata el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, contados a partir de la fecha de notificación del mandamiento de pago (18 de enero de 2011).

Por lo anterior, la Sala concluye que prescribió la acción de cobro de las siguientes cuotas partes pensionales: *i)* desde el 1º de febrero de 1998 hasta el 17 de enero de 2001; *ii)* 27 de diciembre de 2002 hasta el 17 de enero de 2006; *iii)* 29 de julio de 2006 hasta el 17 de enero de 2008.

En ese sentido, se advierte que el recobro de cuotas parte no prescribió en cuanto los siguientes periodos: *i)* 18 de enero de 2001 al 26 de diciembre de 2002; *ii)* 18 de enero de 2006 al 28 de julio de 2006; *iii)* 18 de enero de 2008 al 30 de marzo de 2008.

En tales condiciones, la Sala revocará la sentencia de primera instancia, para en su lugar, declarar probada parcialmente la excepción de prescripción de la acción del cobro de las cuotas partes pensionales pagadas desde *i)* el 1 de febrero de 1998 hasta el 17 de enero de 2001; *ii)* 27 de diciembre de 2002 hasta el 17 de enero de 2006 y *iii)* 29 de julio de 2006 hasta el 17 de enero de 2008.

Por consiguiente, a título de restablecimiento del derecho, declarar que el departamento del Meta no estaba obligado a pagar suma alguna por concepto de cuotas partes pensionales de los periodos comprendidos entre: *i)* el 1 de febrero de 1998 hasta el 17 de enero de 2001; *ii)* 27 de diciembre de 2002 hasta el 17 de

enero de 2006 y *iii*) 29 de julio de 2006 hasta el 17 de enero de 2008. En lo demás se niegan las pretensiones de la demanda.

**- Condena en costas**

De conformidad con los numerales 1 y 8 del artículo 365 del CGP, aplicable por expresa remisión del artículo 306 del CPACA, no es procedente la condena en costas, en tanto que no le es desfavorable el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y no se encuentran probadas las mismas en este proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta –Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**1. REVOCAR** la sentencia del 22 de noviembre de 2017 proferida por el Juzgado 40 Administrativo del Circuito de Bogotá, por las razones expuestas en esta providencia. Y en su lugar se dispone:

**PRIMERO: DECLARAR PROBADA PARCIALMENTE** la excepción de prescripción de la acción del cobro de las cuotas partes pensionales pagadas desde *i*) el 1 de febrero de 1998 hasta el 17 de enero de 2001; *ii*) 27 de diciembre de 2002 hasta el 17 de enero de 2006 y *iii*) 29 de julio de 2006 hasta el 17 de enero de 2008.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** que el DEPARTAMENTO DEL META no estaba obligado a pagar suma alguna por concepto de cuotas partes pensionales de los periodos comprendidos entre: *i*) el 1 de febrero de 1998 hasta el 17 de enero de 2001; *ii*) 27 de diciembre de 2002 hasta el 17 de enero de 2006 y *iii*) 29 de julio de 2006 hasta el 17 de enero de 2008.

**TERCERO:** En los demás negar las pretensiones de la demanda.

**2.** No se condena en costas, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

3. En firme el presente proveído, y hechas las anotaciones correspondientes, remítase el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutida y aprobada en la sesión realizada en la fecha.

**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

**GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**