

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

Consejera Ponente (E): MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá D.C. veintitrés (23) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Radicación: 05001-23-31-000-2011-00505-01
No. Interno: 21913
Acción: Nulidad y Restablecimiento del derecho
Demandante: MUNICIPIO DE JERICÓ
Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
Asunto: Cobro coactivo

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandado, a través de apoderada judicial contra la sentencia de 18 de diciembre de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de

Decisión, en virtud la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, que dispuso¹:

“PRIMERO. SE DECLARA no probada la excepción de caducidad formulada por el Departamento de Antioquia, según lo expuesto en las consideraciones.

SEGUNDO. SE DECLARA probada la excepción de falta de título ejecutivo formulada por el Municipio de Jericó en contra del mandamiento de pago contenido en la Resolución No. 0113588 del 29 de octubre de 2010 “por medio de la cual se hace un mandamiento de pago del Departamento de Antioquia al Municipio de Jericó – Departamento de Antioquia”, por lo señalado en la motivación de la providencia.

TERCERO. En consecuencia, **SE DECLARA** la nulidad de la Resolución No. 002349 del 24 de enero de 2011 “Por medio del cual se resuelve una excepción del mandamiento de pago de cuota partes pensionales dentro de un proceso de cobro coactivo del Municipio de Jericó – Departamento de Antioquia”, por lo indicado en la parte motiva de la sentencia.

CUARTO. Así mismo **SE DECLARA** la terminación del proceso de cobro coactivo adelantado en contra del Municipio de Jericó, y en el evento de que se hayan decretado medidas cautelares, **SE ORDENA** el levantamiento inmediato de las mismas, según lo expuesto en la parte motiva.

QUINTO. SE NIEGAN las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO. No se condena en costas como lo prevé el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, por cuanto no aparecen causadas.

¹ Folios 97 a 106 del cuaderno principal



[...]"

ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

El 26 de agosto de 2010, el Departamento de Antioquia profirió la Resolución 0104461², mediante la cual determinó que el municipio de Jericó adeudaba la suma de \$243.230.872, por concepto de las cuotas partes pensionales que le correspondían por 18 pensionados que cotizaron parte de su tiempo laborado como trabajadores en ese ente territorial.

Con fundamento en el anterior acto administrativo, el 29 de octubre de 2010, en virtud del proceso de cobro coactivo, el demandado emitió la Resolución 0113588³ en la que libró mandamiento de pago en contra del municipio de Jericó y ordenó pagar la suma de \$487.000.000.

Contra el anterior mandamiento de pago el demandante propuso las excepciones de *“falta de título ejecutivo, falta de idoneidad del título y prescripción de la acción de cobro”*⁴, las cuales fueron negadas por Resolución 002349 de 24 de enero de 2011⁵, y se ordenó continuar con el trámite del cobro coactivo.

Frente a dicha decisión, la actora no interpuso recurso de reposición, por lo que quedó agotada la vía gubernativa.

² Folios 4 y 5 del cuaderno principal

³ Folio 3 del cuaderno principal

⁴ No obra en el expediente el escrito de excepciones.

⁵ Folios 6 a 13 del cuaderno principal



LA DEMANDA

Pretensiones

El municipio de Jericó, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, formuló las siguientes pretensiones⁶:

“Primero – Nulidad. Que es nula la Resolución número 002349 del día veinticuatro (24) de enero del año 2011, expedida por la señora Tesorera del Departamento de Antioquia, mediante la cual se decidieron las excepciones propuestas al mandamiento de pago emitido por este ente territorial y se ordenó continuar con el trámite del cobro administrativo coactivo.

Segundo – Levantamiento de embargos. Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene al Tesorero del Departamento de Antioquia, con la admisión de la demanda, el levantamiento del embargo de las siguientes cuentas pertenecientes al Municipio de Jericó:

- *Bancolombia.*
Cuentas corrientes: 37650243841, 43822739054 y 43840997331.
Cuenta de Ahorros: 37648757353.
- *Banco de Occidente*
Cuenta Nro. 405-08686-9 Convenio CF-20-261.

⁶ Folios 15 y 16 del cuaderno principal



Cuenta Nro. 409-00778-8 Convenio 2010-CF-20-190.

[...]"

Normas Violadas

La demandante invocó como normas violadas las siguientes⁷:

- Artículo 24 de la Ley 100 de 1993.
- Leyes 1066 de 2006 y 33 de 1985.
- Decretos 1848 de 1969, 4473 de 2006, 246 de 2004 y 205 de 2003.
- Artículos 24 y 27 del Decreto 2633 de 1994.
- Circular Conjunta 000069 de 2008 del Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Concepto de la violación

Para desarrollar el concepto de la violación expuso lo siguiente:

Incumplimiento de presentar al municipio de Jericó, para su aprobación, el proyecto de resolución que concede la pensión.

Los actos administrativos demandados son nulos, en razón a que de acuerdo con los Decretos 2921 de 1948 y 1848 de 1969, así como la Ley 33 de 1985, el Departamento de Antioquia debió enviar al municipio el proyecto de resolución mediante la cual reconocería la pensión de jubilación a los

⁷ Folio 16 del cuaderno principal



empleados que en su momento realizaron sus aportes al municipio para determinar el porcentaje de cuota parte pensional que le correspondería.

Ese proyecto de resolución debió establecer la cuota a prorrata del tiempo que el próximo a jubilarse hubiera servido en el municipio de Jericó para que éste la aprobara, y era su obligación hacerlo con cada uno de las dieciocho pensiones que el departamento pretendía recobrar.

Con las Resoluciones 0104461 de 26 de agosto de 2010 y 002349 de 24 de enero de 2011, la demandada quebrantó el procedimiento establecido por los entonces Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social en la Circular Conjunta 069 de 2008, que reguló el trámite para el cobro de cuotas partes pensionales por parte de cualquier entidad estatal.

Los actos administrativos expedidos por el Departamento de Antioquia tampoco cumplen con el requisito de anexar la documentación exigida por la Circular 069, según la cual, *“con el proyecto de resolución, se deben remitir los documentos que acrediten el derecho e identificación del beneficiario de la prestación, así como: Documento de Identificación bien sea la Cédula de ciudadanía o la cédula de extranjería, la partida de bautismo o el registro civil de nacimiento según corresponda, las certificaciones expedidas por el funcionario competente de las entidades donde prestó sus servicios donde conste: tiempos de servicios, factores salariales y la entidad de previsión a la cual fueron efectuados los aportes correspondientes. Procedimiento este que en su oportunidad la entidad llamada a reconocer y pagar la cuota parte debe verificar.*

[...]



El procedimiento descrito en los Decretos 2921 de 1948 y 1848 de 1969 y en el artículo 2º de la ley 33 de 1985, debe haberse cumplido ante la entidad obligada para que proceda el cobro de cualquier cuota parte.⁸

Incumplimiento del procedimiento – requisitos de la cuenta de cobro

Para la expedición de las Resoluciones 104461 de 26 de agosto de 2010 y 113588 de 29 de octubre de 2010, el Departamento de Antioquia incumplió con los tres requisitos establecidos en la Resolución 069 de 2008, ya que una vez se dé el trámite de aceptación de la cuota parte pensional se debe presentar la cuenta de cobro que establezca que no hubo supresión de las cuotas partes pensionales según la Ley 490 de 1998; que se surtió el procedimiento de reconocimiento de la cuota parte pensional por parte de la otra entidad obligada y; verificar que las cuotas no se encontraran prescritas. El mandamiento se emitió sin presentar siquiera el proyecto de resolución de la cuenta de cobro.

Falta de validez del título ejecutivo

La Resolución 0113588 de 29 de octubre de 2010, mediante la cual se libró mandamiento de pago, no es clara, ni expresa, ni exigible.

Dicho acto se fundamentó en la Resolución 0104461 de 26 de agosto de 2010, sobre la cual no se puede determinar con exactitud el monto de la obligación, pues el valor relacionado en esta presenta una diferencia que se

⁸ Folios 17 y 18 del cuaderno principal



aumentó en el auto que ordenó el mandamiento de pago través del cual el departamento inició el proceso de cobro.

En la Resolución 01104461 se estableció como deuda por concepto de las cuotas partes pensionales a favor del Departamento de Antioquia la suma de \$243.230.872; sin embargo, en la Resolución 0113588 de 29 de octubre de 2010, se libró mandamiento de pago en contra del demandante por la suma de \$487.000.000, lo cual generó confusión, pues no se puede determinar con certeza el valor real de lo que pretenden cobrar a través del proceso ante la administración.

En razón a ello, los actos administrativos demandados no cumplen con los requisitos esenciales del título ejecutivo, ya que éste debe ser claro, expreso y exigible, es decir, que se encuentre plenamente identificada la naturaleza y el monto de la obligación, lo que no ocurrió en este caso.

Prescripción de las cuotas partes pensionales reclamadas.

En la resolución que resolvió las excepciones propuestas no se tuvo en cuenta que el recobro de las cuotas partes pensionales por parte del demandado y que fueron pagadas a los pensionados hasta el 24 de noviembre de 2007 ya prescribieron, por lo que no es posible cobrarlas al municipio, pues solo hasta el 24 de noviembre de 2010, fue notificado el mandamiento de pago.



Los actos administrativos violan el artículo 4 de Ley 1066 de 2006, que establece que el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribe tres años después de que la entidad encargada de la mesada pensional efectue el pago.

En el mismo sentido la Resolución 069 de 2008 conjunta de los Ministerios de Hacienda y Protección Social reitera la prescripción de tres años para el recobro de las cuotas partes pensionales.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

En la oportunidad legal, el Departamento de Antioquia, en escrito de contestación a la demanda señaló lo siguiente⁹:

La autoridad administrativa no encuentra fundamentos sobre los cuales se pueda soportar la demandante para argumentar que con los actos administrativos cuestionados se quebrantaron las disposiciones normativas invocadas en el escrito de la demanda, más aún si se tiene en cuenta que las mismas Ley 100 de 1993 y 1066 de 1996 disponen que corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador.

⁹ Folios 39 a 44 del cuaderno principal



De lo anterior se puede evidenciar que las Resoluciones 0104461 de 26 de agosto de 2010, la 0113588 de 29 de octubre de 2010, y la 002349 de 24 de enero de 2011 tienen su fundamento en la norma que se referenció anteriormente.

Llama la atención en que, contrario a lo señalado por la demandante, no es posible endilgar violación de los artículos 24 y 27 del Decreto 2633 de 1994, puesto que la citada norma está compuesta sólo por 8 artículos. Así también, no se presenta conculcación del Decreto 205 de 2003, en razón a que esa norma solamente determina los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social.

En relación con la Circular conjunta 069 de 2008 cabe resaltar que la Resolución 01104461 de 26 de agosto de 2010, mediante la cual determinó que el municipio de Jericó adeudaba la suma de \$243.230.872, por concepto de la cuotas partes pensionales, fue expedida con base en la documentación en la que se relacionaron las personas que laboraron en el municipio o que realizaron aportes al Sistema General de Pensiones durante su vinculación con el demandante, la cual fue remitida mediante Oficio 032757 de 2 de junio de 2006, fecha anterior a la expedición de la circular en mención.

Respecto del acto que se demanda, esto es, la Resolución 01104461 de 26 de agosto de 2010, fue la que determinó el valor a concurrir en favor del Departamento de Antioquia y contempla la obligación que le acude al demandante, así como el valor a pagar, por lo que este contiene una



obligación clara, expresa y exigible para constituirse como título ejecutivo con base en el cual se adelantó el cobro coactivo.

Contra el referido acto no se interpuso demanda de ninguna naturaleza para rebatir su legalidad, por lo que se encuentra en firme, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 829 del Estatuto Tributario, motivo por el cual es ejecutable administrativamente, como en efecto se hizo.

Los supuestos vicios de los que supuestamente adolecen los actos demandados se refieren al trámite previo a la expedición de estos, en sede administrativa, antes del inicio de cualquier procedimiento de cobro, que no propiamente al mandamiento de pago y a la subsiguiente resolución de excepciones, actos últimos expedidos dentro del trámite del cobro coactivo. Así, no es posible trasladar la discusión de legalidad de los actos que sirvieron como título ejecutivo que es propia de otras acciones judiciales ya caducadas.

Finalmente, propuso como excepciones:

Inexistencia de la obligación de restablecer el derecho, por cuanto el acto administrativo es legal, además que los señalados vicios que el demandante adujo del mismo corresponden a un anterior acto que se encuentra en firme, que no ha sido demandado, y ya se venció el término de caducidad.

Falta de causa para demandar, *“toda vez que en la liquidación d la pensión del demandante fueron tenidos en cuenta todos los factores que la ley y los*



decretos reglamentarios contemplaban como aplicables al caso del actor en su condición de docente nacionalizado.”

Prescripción, *“para los aspectos cobijados por este fenómeno prescriptivo”*

Caducidad: *“Para los aspectos cobijados por este fenómeno prescriptivo”*

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia, en sentencia de 18 de diciembre de 2014, declaró no probada la excepción de caducidad de la acción formulada por la demandada. Declaró probada la excepción de falta de título ejecutivo. En consecuencia, anuló los actos administrativos demandados y declaró la terminación del proceso de cobro coactivo adelantado en contra del municipio de Jericó¹⁰

Las razones aducidas en la decisión son las siguientes:

En relación con la excepción de caducidad de la acción ordinaria propuesta por el Departamento de Antioquia, señaló que la misma opera a partir de la notificación, publicación o comunicación del acto administrativo que definió la situación jurídica del municipio de Jericó, en el caso concreto, la Resolución 002349 de 24 de enero de 2011, que decidió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, y como la demanda fue presentada el 24 de

¹⁰ Folios 97 a 106 del cuaderno principal



febrero de 2011, dentro del término establecido por el artículo 136 de CCA, no es posible declarar probada la referida excepción.

Respecto de la excepción de falta de título ejecutivo propuesta por la demandante dentro del proceso de cobro coactivo, el tribunal señaló que, contrario a lo sostenido por la demandada, el acto enjuiciado adolece de varias falencias, que conducen a declarar probado el medio exceptivo referido, y como consecuencia la nulidad del mismo.

Al respecto, se precisa que la naturaleza del título ejecutivo tratándose de cuotas partes pensionales, es complejo, pues se conforma con las resoluciones que reconocen el derecho a la pensión y la obligación correlativa de las entidades concurrentes, tal y como ha señalado el Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos¹¹.

Así pues, para que se esté ante una obligación clara, expresa y exigible en materia de cuotas partes pensionales, es necesario, en primer lugar, el acto administrativo por medio del cual se establece la obligación, dado que es el que lleva a cabo el reconocimiento de la pensión, esto es, donde debe quedar de forma diáfana y expresa, quienes y en qué porcentaje concurren en el pago de la prestación; acto que surge luego de que la entidad pagadora de la pensión remite a las entidades obligadas a emitir la cuota parte, el proyecto de resolución mediante el cual se reconoce la pensión de jubilación, en el que se debe indicar la proporción en la cual concurren al

¹¹ Se cita aparte de la sentencia del Consejo de Estado- Sección Cuarta de 16 de diciembre de 2011, Radicado 18123.



reconocimiento de dicha prestación. Esto, para efectos de que en el término de quince días hábiles siguientes, las entidades obligadas a realizar el pago manifiesten si aceptan u objetan la cuota parte asignada. Una vez conocido el concepto de las demás entidades y devuelto el proyecto de resolución, se procede a elaborar el acto mediante el cual se reconoce la pensión al servidor. De igual forma se procederá cuando las entidades a las cuales fue remitido el proyecto guarden silencio.

Adicionalmente, la obligación que se pretende cobrar, tampoco goza del requisito de la exigibilidad, el cual se deriva o genera a partir de que se hacen efectivos los respectivos desembolsos por parte de la entidad pagadora, ahí es donde surge el derecho al recobro, siempre que no haya operado la prescripción, la cual inclusive debe ser declarada de oficio por la administración.

Así pues, de una lectura del contenido del acto aducido como título ejecutivo, esto es, la Resolución 0104461 de 26 de agosto de 2010, puede inferirse que aunque menciona el nombre y la cédula de los jubilados y el número de la resolución por medio de la cual se habría reconocido a cada uno de ellos la pensión, tales actos administrativos, no se anexaron como parte integral del título; ni se expone su contenido, pues solo se efectuó una liquidación total de la obligación en una forma que no es clara ni detallada; se afirmó de manera genérica que corresponde a cuotas partes pensionales por concepto de mesadas de 18 jubilados sin explicar cómo se llegó a determinar tal suma global; ni el valor de cada pensión; ni qué porcentaje está a cargo del municipio de Jericó por cada pensionado; ni cuándo se aceptó el proyecto de



pensión; y, por ende, la concurrencia por parte del citado municipio; ni las fechas en que se realizaron los pagos históricos por cada caso; ni cuando se reconoció cada pensión; así como tampoco a partir de qué momento se causó cada cuota parte, las cuentas y períodos que se cobraban de forma discriminada, y sin que se observaran comprobantes de pagos efectivos de cada una de las mesadas.

La aludida Resolución 0104461 no puede tomarse aisladamente o por sí sola como el acto administrativo por medio del cual se consolidó la obligación de las entidades concurrentes, dado que son las respectivas resoluciones que reconocen las pensiones y señalan la parte concurrente aceptada por las entidades a cargo, con los anexos correspondientes, las contentivas de las obligaciones, que junto con la prueba del pago realizado por la entidad pagadora, las que estructuran la obligación clara, expresa y exigible que puede ejecutarse en caso de incumplimiento, sin perder de vista la obligación de la entidad acreedora de aplicar la prescripción oficiosa en los casos en que se encuentra acreditada.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada, inconforme con la decisión de primera instancia, interpuso recurso de apelación, en los siguientes términos¹²:

¹² Folio 108 del cuaderno principal



En consideración a los efectos prácticos de la sentencia de primera instancia, es menester señalar que se declaró la nulidad del procedimiento de cobro efectuado por el Departamento de Antioquia al Municipio de Jericó, lo cual deja en un limbo jurídico la Resolución 0104461 del 26 de agosto de 2010, acto que no fue sometido al control jurisdiccional, y que por lo tanto, goza de presunción de legalidad, lo que quiere decir, que la obligación del demandante frente al departamento subsiste. No obstante, de acuerdo a la sentencia recurrida dicho acto se torna ineficaz, lo que implica que en la práctica se anuló una resolución que no ha sido demandada, ni fue atacada en las pretensiones de la demanda.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no presentaron alegatos de conclusión.

El Ministerio Público no conceptuó en esta instancia del proceso.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala resolver si, al declararse probada la excepción de falta de título ejecutivo y, como consecuencia, se anulara la Resolución 002349 de 24 de enero de 2011 que resolvió las excepciones, al no haberse sometido a control jurisdiccional la Resolución 0104461 de 26 de agosto de 2006 que determinó el valor de las cuotas partes pensionales, esta goza de la presunción de legalidad y



subsiste la obligación del municipio de Jericó frente al Departamento de Antioquia.

Sostuvo la demandada que se declaró la nulidad del procedimiento de cobro efectuado por el Departamento de Antioquia al Municipio de Jericó, lo cual deja en un limbo jurídico la Resolución 0104461 del 26 de agosto de 2010, acto que no ha sido demandado y, por lo tanto, se presume legal, lo que quiere decir, que la obligación del demandante se mantiene incólume. No obstante, de acuerdo a la sentencia recurrida dicho acto se torna ineficaz, lo que implica que en la práctica se anuló una resolución que no ha sido demandada, ni fue atacada en las pretensiones de la demanda.

Para resolver, es preciso resaltar que, contrario a lo señalado por la apelante, en la decisión que se cuestiona no se declaró la nulidad del acto administrativo en mención, pues el juicio de legalidad dentro de este proceso se circunscribió a determinar que el proceso de cobro coactivo iniciado por el Departamento de Antioquia a partir de las Resoluciones 0113588 de 29 de octubre de 2010 (mandamiento de pago), y 002349 de 24 de enero de 2011 (por medio de la cual se resolvieron las excepciones propuestas al mandamiento de pago), carecía de título ejecutivo.

En este caso, lo resuelto consistió en establecer si la demandada contaba con título ejecutivo claro y expreso para hacerlo exigible a través del proceso de cobro coactivo establecido por el artículo 823 y ss del Estatuto Tributario, más no resolver sobre la legalidad del acto administrativo de determinación



de la obligación que, en el caso específico, se trataba del valor a concurrir que le correspondía al demandante respecto de cuotas partes pensionales.

Tal como lo ha señalado esta Sección¹³ “**el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales está conformado por 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.**” (Subrayado y negrilla no son del texto original)

Es importante resaltar las razones por las cuales el título ejecutivo que pretendió hacer valer la demandada no puede ser tenido en cuenta como tal, por las siguientes razones:

De acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional con ocasión del estudio de constitucionalidad del artículo 4º de la Ley 1066 de 2006, en la sentencia C-895 de 2009 que declaró exequible esa norma, se destacó el origen y naturaleza de las cuotas partes pensionales, y explicó que “Desde mediados del siglo pasado se introdujeron en Colombia varias reformas tendientes a configurar un nuevo régimen de seguridad social en pensiones.” Que una de esas reformas “(...) consistió en permitir que el tiempo laborado en diferentes entidades se pudiera acumular para efecto del reconocimiento de la pensión de jubilación,

¹³ Consejo de Estado – Sección Cuarta, sentencia de 16 de diciembre de 2011, Radicado 2008-00175-01 (18123) C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

estableciendo la obligación correlativa de cada entidad de contribuir proporcionalmente al pago de las mesadas respectivas.”

El preciso hacer el recuento normativo del trámite que ahora se discute, así:

“[...]

Los artículos 17 y 18 de la Ley 6ª de 1945¹⁴ [crearon] la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, como entidad encargada del reconocimiento y pago de (...) la pensión de jubilación¹⁵. El artículo 29 de [esta] ley dispuso que “Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, se acumularán para el cómputo del tiempo en relación con la jubilación, y el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengados en cada una de aquéllas.[...]”

Dicha norma fue adicionada por el artículo 1º de la Ley 24 de 1947, “en la que se reiteró tanto la facultad de acumulación de tiempo de servicio como el pago compartido de la pensión de jubilación¹⁶.”

Posteriormente, el artículo 21 de la Ley 72 de 1947¹⁷ “señaló expresamente el derecho del trabajador a exigir el pago total de su pensión de jubilación a la Caja de

¹⁴ Ley 6ª de 1945, “por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo”.

¹⁵ Es preciso mencionar el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, ordenó al Gobierno Nacional proceder a la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, como en efecto ocurrió mediante el Decreto 2196 de 2009.

¹⁶ “ARTICULO 1o. El Artículo 29 de la Ley 6a. de 1945, quedará así:

ARTICULO 29. Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, se acumularán para el cómputo del tiempo, en relación con la jubilación y el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengados en cada una de aquellas. Los trabajadores cuyos salarios o remuneraciones se paguen con cargo a fondos especiales con aporte a varias entidades de derecho público, gozarán de las prestaciones más favorables que éstas reconozcan a sus propios trabajadores, con cargo al mismo fondo especial.

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

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



Previsión Social a la que se encontrara afiliado al tiempo de cumplir su servicio, quien a su vez podría repetir a prorrata contra las demás entidades obligadas a contribuir en el pago de las mesadas pensionales. (Subrayado no es del texto del texto)

Esta norma fue reglamentada por el Decreto 2921 de 1948, que estableció el trámite para el reconocimiento y pago de la pensión.

Por su parte, el artículo 2º del Decreto 2921 de 1948 *“estipuló que la Caja de Previsión Social que recibiera la solicitud de pago de una pensión compartida, **elaboraría el proyecto de resolución y lo pondría en conocimiento** de [las demás entidades obligadas a contribuir en el pago de las mesadas pensionales] **para que plantearan sus observaciones y objeciones.*** (Negrilla fuera de texto)

El artículo 3º de ese decreto estableció un plazo de 15 días hábiles siguientes a la remisión del proyecto de resolución para que la Caja o entidad respectiva manifestara si acepta u objeta el proyecto de Resolución. Que si no respondía al cabo de ese plazo, *“(…) la Caja que inicialmente recibió la solicitud de reconocimiento de la pensión [podía exigir] la devolución de los documentos originales que le hubiere remitido, si es el caso, y [dictar] la providencia que decida sobre la solicitud del empleado”.*

Posteriormente, el artículo 2º de la Ley 33 de 1985¹⁸ reafirmó el derecho de las cajas de previsión obligadas al pago pensional a repetir contra las demás entidades obligadas, a prorrata del tiempo que el trabajador hubiese laborado o aportado.

¹⁷ Ley 72 de 1947, “por la cual se modifican los artículos 19 y 25 de la Ley 74 de 1945, se dictan disposiciones relacionadas con las prestaciones sociales del personal uniformado y civil de la Policía Nacional y otras sobre Cajas de Previsión Social”.

¹⁸ Ley 33 de 1985, “por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público”.



El artículo 7º de la Ley 71 de 1988¹⁹ reiteró el derecho a la acumulación de tiempos para el reconocimiento de la pensión de jubilación y atribuyó al Gobierno la reglamentación de las condiciones para el pago de las cuotas partes correspondientes.

Luego, en vigencia de la Constitución de 1991 y dictada la Ley 100 de 1993, se siguió aplicando *la figura de las cuotas partes pensionales y la regulación hasta entonces prevista sobre el particular.*

El Gobierno Nacional profirió el Decreto 2709 de 1994, reglamentario de la Ley 71 de 1988, cuyo artículo 11 estableció que *“Todas las entidades de previsión social a las que un empleado haya efectuado aportes para obtener esta pensión, **tienen la obligación de contribuirle a la entidad de previsión pagadora de la pensión con la cuota parte correspondiente.**”*

Que, para el efecto, la entidad pagadora debía notificar “(...) ***el proyecto de liquidación de la pensión a los organismos concurrentes en el pago de la pensión, quienes dispondrán del término de quince (15) días hábiles para aceptarla u objetarla, vencido el cual, si no se ha recibido respuesta, se entenderá aceptada y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión.***” (Negrilla no es del texto original).

La Corte Constitucional se refirió a la naturaleza de las cuotas partes pensionales y a la posibilidad de las entidades pagadoras de recobrar en

¹⁹ Ley 71 de 1988, “por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones”.



determinado caso los porcentajes que no le correspondían dentro de las pensiones a su cargo, así:

[...]

“4.3.- Naturaleza de las cuotas partes pensionales

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

(i) El derecho del trabajador a exigir el reconocimiento y pago completo de sus mesadas pensionales a la última entidad o caja de previsión a la que se vinculó (o excepcionalmente a la que se vinculó por más tiempo);

(ii) La obligación correlativa de esa entidad de reconocer y pagar directa e integralmente las mesadas pensionales; y

(iii) El derecho de la entidad o caja que reconoció la prestación, a repetir contra las demás entidades obligadas a la concurrencia en el pago, una vez efectuado el desembolso correspondiente.

(iv) La obligación correlativa de las entidades concurrentes, de proceder al pago completo y oportuno de sus cuotas partes pensionales en la proporción que les ha sido asignada. (Negrilla y subrayado no son del texto)

[...]

Las cuotas partes son obligaciones de contenido crediticio a favor de la entidad encargada del 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. (Negrilla y subrayado no son del texto)

[...]”

Para que la entidad pagadora de la mesada pensional pudiera cobrar o recobrar los porcentajes que en determinado caso le correspondieran a otra, debía adelantar el procedimiento establecido por el artículo 2º del Decreto 2921 de 1948 y la Ley 1066 de 2006, según las cuales la Caja de Previsión Social que recibiera la solicitud de pago de una pensión compartida, debería elaborar un proyecto de resolución y lo pondría en conocimiento de las demás entidades obligadas a contribuir en el pago de las mesadas pensionales para que plantearan sus observaciones y objeciones.

En reciente providencia²⁰ se reiteró la posición señalando que:

“[...]

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.

²⁰ Consejo de Estado – Sección Cuarta, sentencia de 19 de mayo de 20161, Radicado 2011-00579-01 (20854) C.P. Jorge Octavio Ramirez Ramirez.



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.

...”La Sala reafirma la posición de 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, puesto que es en el procedimiento previsto para 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.”

De manera que, para establecer si determinadas cuotas partes pensionales son exigibles o no, es necesario verificar la existencia de la Resolución de reconocimiento de la pensión, si se hicieron los pagos de las respectivas mesadas pensionales, la fecha en que se hicieron esos pagos y, a partir de esa fecha, contabilizar el término de prescripción de los tres años para aquellas obligaciones nacidas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006.

En ese orden, lo que se determinó en este caso no fue la legalidad del acto administrativo de determinación de la obligación, esto es, la Resolución



0104461 de 26 de agosto de 2006, como lo menciona la apelante, sino que se estableció que para que el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales pudiera ser ejecutado, debió conformarse por la resolución que reconoce el derecho a la pensión y la obligación correlativa de las entidades concurrentes, previo al procedimiento establecido por la ley, condición que no cumplía la resolución expedida para ese fin.

Por ello, se reitera, 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 por disposición del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, pues este acto funge, simplemente, como un certificado de la administración de los valores pendientes de pago por concepto de cuotas partes pensionales.

Se aclara entonces que, tal como lo precisó esta Sala anteriormente²¹, *“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.”*²²

²¹ ²¹ Consejo de Estado – Sección Cuarta, sentencia de 16 de diciembre de 2011, Radicado 2008-00175-01 (18123) C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

²² 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



En consecuencia, la Resolución 01104461 de 26 de agosto de 2010, es el acto administrativo que liquidó el crédito. No obstante, por sí sola, como se precisó, no puede ser tomada como título para iniciar la ejecución, pues no es en esta resolución en donde se consolida la obligación correlativa de las entidades concurrentes, sino en las resoluciones que reconocen las respectivas pensiones, y en las resoluciones que liquidan las cuotas partes pensionales que, como lo señaló el tribunal de primera instancia, ni se identificaron ni reposan en el expediente.

Así las cosas, la declaratoria de la excepción de falta de título ejecutivo se dio en razón a que el Departamento de Antioquia no constituyó los actos administrativos exigidos por la ley para conformarlo en debida forma, por lo que, lo resuelto en este caso, se insiste, no fue la legalidad de la Resolución 0104461 de 26 de agosto de 2006, sino que ese acto administrativo no era el idóneo para iniciar el proceso de cobro coactivo que ahora se discute, pues en sí misma no se consolidó la obligación de las entidades recurrentes.

Lo anterior es suficiente para que se diera por probada la excepción de falta de título ejecutivo y se confirmará la decisión del tribunal que anuló la Resolución 002349 de 24 de enero de 2011, que resolvió la excepción al

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.



mandamiento de pago, pues el cobro coactivo se fundamentó en un acto administrativo que no comportaba los requisitos para su exigibilidad.

Así las cosas, al no advertirse razón suficiente para modificar la sentencia de primera instancia, la Sala confirmará la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA:

CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia de 18 de diciembre de 2014, por los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA HUGO FERNADO BASTIDAS
BÁRCENAS
Presidenta de la Sección



JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ