



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

Consejera Ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

Radicación: 08001233100020120021401 [21764]
Demandante: MUNICIPIO DE PALMAR DE VARELA
Demandado: DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y
PORTUARIO DE
BARRANQUILLA

Excepciones Cobro Coactivo

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia del 11 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que dispuso:¹

“PRIMERO: DECLÁRESE la nulidad de la Resolución No. GGI-COR-0366 del 12 de agosto de 2011, proferida por la Gerencia de Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda Distrital de Barranquilla contra el Municipio de Palmar de Varela. En consecuencia accederá a las súplicas de la demanda dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el Municipio de Palmar de Varela en contra del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

SEGUNDO: No se condena en costas”.

ANTECEDENTES

Por medio de la Resolución No. 0069 del 15 de julio de 2009 la Alcaldía de Barranquilla determinó en la suma de \$237.933.910,86 más intereses moratorios, el monto adeudado por el municipio de Palmar de Varela, por concepto de cuotas partes pensionales, a favor del Distrito de Barranquilla, con fundamento en la siguiente *“liquidación individual de cuota partes pensional por jubilado”*, con corte al 30 de junio de 2009²:

Nombre	Cédula	Valor cuota parte actual	Valor total
LOZADA FONTALVO JUAN ANTONIO	3679030	368.636.60	51.725.815.72
IBAÑEZ HERNANDO ADOLFO	851602	1.010.443.00	152.140.879.42
MUÑOZ PALLARES LUIS FERNANDO	838088	238.426.80	34.067.215.72
TOTAL			237.933.910.86

¹ Folio 90 c.p.

² Folio 1 c.a.

Con fundamento en el anterior acto administrativo, el 15 de diciembre de 2009, la Alcaldía de Barranquilla profirió el Mandamiento de Pago GGI-No. 00009, por medio del cual se ordena el cobro de \$237.933.910.86 a cargo del Municipio de Palmar de Varela.³

Mediante escrito del 1º de marzo de 2010, la demandante, en contra del mandamiento de pago, propuso las excepciones de inexistencia e ilegalidad de la obligación y falsedad en lo consignado en las certificaciones laborales.⁴

El 12 de agosto de 2011, la Alcaldía de Barranquilla profirió la Resolución GGI-COR-00366, por medio de la cual se declararon no probadas las excepciones propuestas y se ordenó continuar con la ejecución.⁵

DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo EL MUNICIPIO DE PALMAR DE VARELA formuló las siguientes pretensiones:⁶

“3.1 QUE ES NULO el Acto administrativo contenido en la RESOLUCIÓN SANCIÓN No. GG-COR-00366 de Agosto 12 de 2012 (sic), proferida por la Gerencia de Gestión de Ingresos, de la Secretaría de Hacienda Distrital de Barranquilla – Alcaldía Distrital, en contra del municipio de PALMAR DE VARELA ATLCO. “POR LA CUAL SE RESUELVEN EXCEPCIONES AL MANDAMIENTO DE PAGO GGI- No 00000 POR CONCEPTO DE CUOTAS

³ Folios 13 a 14 c.p.

⁴ Folios 22 a 23 c.p.

⁵ Folios 61 a 66 c.p.

⁶ Folios 2 a 3 c.p.

PARTES PENSIONALES”, por todas las razones y argumentos expuestos en la demanda y prosperidad de los cargos.

3.2. Que como consecuencia de la prosperidad de la anterior pretensión, se RESTABLEZCA EL DERECHO en favor del demandante; MUNICIPIO DE PALMAR DE VARELA ATLCO y mediante sentencia que hace tránsito de Cosa Juzgada, se ordene a la entidad demandada dejar sin efecto el Acto Demandado y por lo tanto el municipio de Palmar de Varela queda exonerado de cualquier responsabilidad por el pago de las Cuotas Partes Pensionales, no siendo obligado al pago de la suma de DOSCIENTOS TREINTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y TRES MIL NOVECIENTOS DIEZ PESOS CON 86/100, (\$237.933.910.86), M. Cte. que le impuso la parte demandada, a través del acto demandado, es decir, no deberá pagarla.

3.3. Que se condene en COSTAS, GASTOS del proceso y AGENCIAS EN DERECHO a la entidad demandada.

3.4. Que la sentencia favorable al Demandante ordene a la DIAN darle cumplimiento en términos del precepto legal consagrado en los Arts. 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.

3.5. PETICIÓN SUBSIDIARIA.

Subsidiariamente solicito a la Sala de Decisión, que de no prosperar el cargo de fondo en contra del acto demandado, sea declarada la nulidad del acto en cuanto que EL COBRO DE LAS CUOTAS PARTES PENSIONALES, se encuentra PRESCRITO, por haber transcurrido más de cinco (5) años desde su causación sin que el demandado hubiese promovido acción de cobro como lo establece el Art. 817, inciso 2º, del Estatuto Tributario Nacional”.

Citó como violadas las siguientes normas:

- Artículos 29 y 95[9] de la Constitución Política.
- Artículos 683, 732, 734, 742, 744[4], 817 y 832 del Estatuto Tributario.
- Artículos 174, 175, 289, 290 del C.P.C.
- Artículos 56 y 57 del C.C.A.
- Artículos 8º de la Ley 1066 de 2006.

El concepto de la violación expuesto en la demanda se sintetiza así:

En el escrito de excepciones propuestas en contra del mandamiento de pago, la actora solicitó decretar pruebas testimoniales y una inspección judicial, frente a lo cual, la administración indicó que éstas debieron pedirse en la vía gubernativa, proceder que desconoce que las pruebas pueden pedirse en cualquier instancia, de acuerdo con lo establecido en los artículos 56 y 57 del C.C.A. y 509[1] del C.P.C.

Alegó que las obligaciones que se pretenden cobrar están prescritas, por cuanto se causaron a partir de la expedición de los actos administrativos que reconocieron la pensión de los eventuales beneficiarios así:

- Resolución No. 035 del 12 de septiembre de 1986.
- Resolución No. 028 del 1º de febrero de 1989
- Resolución No. 00099 del 18 de julio de 1977

Señaló que: *“han transcurrido veintitrés (23) años, desde la expedición de la Resolución No. 028 de febrero 1 de 1989, siendo éste el acto más reciente, obsérvese que la Resolución No. 00099 de Julio 18 de 1977, fue expedida hace ya, treinta y cinco (35) años, y la No. 035 de septiembre 12 de 1986, hace veintiséis (26) años”*.

Adujo que: *“resulta IMPROCENTE E ILEGAL que después de tantos años, la administración pretenda EMPRENDER ACCIONES DE COBRO, las cuales se encuentran PRESCRITAS al decir del Art. 817 del Estatuto Tributario modificado por el Art. 8º de la Ley 1066 de 2006”*.

Estimó que: *“la Administración estaba en la OBLIGACIÓN de decretar esta PRESCRIPCIÓN DE MANERA OFICIOSA cuando advirtió que las mismas se encuentran PRESCRITAS, por ocurrencia del transcurso del tiempo y no lo hizo, ya que la precitada norma en el inciso 2º, adicionado por el Art. 8º de la Ley 1066 de 2006, así lo dispone”.*

Con base en lo anterior, destacó que las obligaciones se encuentran prescritas según el artículo 817 del Estatuto Tributario.

Por otra parte, estimó que la Alcaldía de Barranquilla pretende obligar al Municipio de Palmar de Varela, al pago más allá de lo que legalmente puede contribuir al Estado y con ello se violó el artículo 85 del C.C.A., en concordancia con los artículos 683 del Estatuto Tributario y 95-9 de la Constitución Política.

Alegó que según el artículo 832 del Estatuto Tributario, dentro del mes siguiente a la presentación del escrito mediante el cual se proponen las excepciones, el funcionario competente debe decidir sobre ellas. En el caso, mediante escrito del 1º de marzo de 2010, el actor propuso las excepciones en contra del mandamiento de pago, las cuales fueron resueltas el 12 de agosto de 2011, esto es, por fuera del término previsto en el citado artículo 832 ib.

Afirmó que la administración denegó la posibilidad de analizar la tacha de falsedad de las certificaciones laborales de los señores Juan Antonio Lozada Fontalvo y Luis Fernando Muñoz Pallares, sin tener en cuenta que los artículos 289 y 290 del C.P.C. señalan que para tales efectos no es necesario darle traslado a la Fiscalía General de la Nación, sino que procede

el trámite en sede administrativa. Al respecto, agregó que esa actuación de la administración, alejada de la realidad y del contexto legal, constituye falsa motivación.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Distrito de Barranquilla solicitó negar las pretensiones de la parte actora, en síntesis, por las siguientes razones:

Las obligaciones contenidas en el título de recaudo ejecutivo no se encuentran prescritas como se afirma en la demanda, por cuanto la Resolución No. 0069 del 17 de julio de 2009 contiene una obligación clara, expresa y actualmente exigible.

La solicitud de prescripción debió realizarse en sede administrativa, interponiendo el recurso de ley previsto para el efecto. Además, la entidad territorial debió demandar la citada resolución, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por otra parte, frente a la alegada violación del artículo 29 de la Constitución Política y de los artículos 174, 175, 289 y 290 del Código de Procedimiento Civil y 683, 732, 734, 742, 744 [4] y 832 del Estatuto Tributario por inconsistencias en la práctica de pruebas solicitadas en las excepciones presentadas en contra del mandamiento de pago, expresó que los cargos planteados no tienen vocación de prosperidad, por cuanto hacen referencia a pruebas solicitadas en las excepciones de fondo planteadas contra tal mandamiento.

Con respecto a las excepciones de inexistencia de la obligación, ilegalidad de la obligación y falsedad de lo consignado en las certificaciones laborales, anotó que no corresponden a las consagradas en el artículo 831 del Estatuto Tributario.

Concluyó que en el juicio por jurisdicción coactiva no se pueden debatir situaciones que debieron ser objeto de recursos en el procedimiento administrativo, y mucho menos, pedir la práctica de pruebas en esa instancia.

Con fundamento en las razones anteriores, formuló las excepciones de fondo de legalidad de la resolución que resolvió las excepciones e improcedibilidad de la demanda de nulidad, buena fe y cobro legal y oportuno.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal mediante la sentencia de 11 de abril de 2014 declaró la nulidad del acto acusado y accedió a las súplicas de la demanda. Lo anterior, con base en la sentencia del 28 de junio de 2012, exp. 0584-2009, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Gustavo Gómez Aranguren, en la que se precisó que: *“...conforme a la naturaleza asignada al recobro de la cuota parte pensional, se le atribuyó el término de prescripción extintiva, de 3, 5 o 10 años, hasta que se puso punto final a la incertidumbre con la expedición de la Ley 1066 de 2006, que estableció en el artículo 4, un término de 3 años para tal efecto”*.

En cuanto al conteo del término de prescripción, en la sentencia de 16 de diciembre de 2011, Exp. 18123 M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, se precisó 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".

Con fundamento en lo expuesto, el a quo señaló que el reconocimiento pensional a los señores Juan Antonio Lozada Fontalvo, se efectuó mediante Resolución 035 de 12 de septiembre de 1986, al señor Hernando Adolfo Ibáñez, por medio de la Resolución 028 del 1º de febrero de 1989 y al señor Luis Fernando Muñoz Pallares, a través de la Resolución 00099 del 18 de julio de 1977, por lo cual, aun aplicando cualquiera de los términos prescriptivos a los que se refiere la referida sentencia, se encuentran prescritas las cuotas pensionales a favor del DEIP de Barranquilla. En consecuencia, como se desvirtuó la legalidad del acto atacado, accedió a las pretensiones de la demanda.

RECURSO DE APELACIÓN

La **entidad demandada** fundamentó el recurso de apelación⁷ con base en los siguientes argumentos:

El municipio demandante no planteó la prescripción extintiva de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales en el trámite administrativo del

⁷ Folios 92 a 99 c. p.

proceso de cobro coactivo, ni en las excepciones que presentó en contra del mandamiento de pago.

Por otra parte, presentó el segundo cargo de la demanda aludiendo a la prescripción de la acción de cobro y el a quo lo entendió y estudió como prescripción de las cuotas partes pensionales.

Este aspecto, en su entender, generó una errada argumentación de la sentencia, porque analizó la prescripción de las cuotas partes, pero la sentencia en la que se apoya hace referencia a la periodicidad del cobro de las mesadas pensionales, la acción de cobro y el derecho al recobro de las cuotas partes con un término prescriptivo de tres años (Ley 1066 de 2006), que ocasionó una contradicción al señalar que las fechas de las resoluciones que concedieron las pensiones sirvieron de punto de partida para determinar el periodo trienal establecido por la Ley 1066 de 2006, violando la misma ley que reglamenta el período de tres años para ejercer la acción de recobro de la cuota parte pagada por la entidad a partir del pago de la mesada pensional.

Expresó que es erróneo afirmar que la fecha de expedición de las resoluciones de reconocimiento pensional marcan el inicio para la exigibilidad del recobro de las cuotas partes pensionales, máxime si se tiene en cuenta que los pagos de las mesadas pensionales son obligaciones de tracto sucesivo y se producen mes por mes hacia el futuro, y la exigibilidad de la cuota parte a través del proceso de cobro está sujeta a los distintos términos de prescripción que se pudieran dar en el transcurso del tiempo en que se causaron.

Manifestó que la sentencia apelada no hizo referencia al análisis de las normas que regulaban los 10, 5 y 3 años, respectivamente, sobre la prescripción de la acción de cobro, pues del pago de la mesada pensional que realizara la entidad, dependía el alcance que se diera a cada una de las normas que amparaban dichos periodos.

Concluyó que la prescripción de la obligación debió alegarla el municipio demandante en sede administrativa y que no se tuvieron en cuenta los argumentos y excepciones planteados en la contestación de la demanda, en desconocimiento del debido proceso y del acceso a la administración de justicia.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no presentaron alegatos de conclusión.

El Ministerio Público solicitó se revoque la sentencia de primera instancia y se declare probada la excepción de falta de título ejecutivo (artículo 831[7] del Estatuto Tributario), en relación con las Resoluciones 0009 del 18 de julio de 1977 y 035 del 12 de septiembre de 1986.

Como consecuencia de lo anterior, estimó que se debe declarar la nulidad parcial de la Resolución GGI-COR-0366 del 12 de agosto de 2011, por cuanto con relación a la Resolución 028 del 1º de febrero de 1989 que reconoció la pensión al señor Ibáñez Escorcia, no prosperan las excepciones.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

El debate en esta instancia se concreta en determinar la legalidad del acto administrativo por medio del cual el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla negó las excepciones propuestas por el MUNICIPIO DE PALMAR DE VARELA, dentro del proceso administrativo de cobro coactivo por concepto de cuotas partes pensionales.

Cuestión previa

Frente a lo aducido por la entidad apelante en torno a que no fueron resueltas las excepciones planteadas en la contestación de la demanda (legalidad de la resolución que resolvió las excepciones e improcedibilidad de la demanda, buena fe y cobro legal y oportuno), se observa que los argumentos en que se sustentan corresponden al análisis de legalidad del acto acusado, esto es, al fondo del asunto y no tienen vocación de prosperidad, como pasa a verse a continuación.

Asunto de fondo

El *a quo* declaró la prescripción de la acción de cobro, por estimar que, aun aplicando cualquiera de los términos prescriptivos a los que se refiere la sentencia de 28 de junio de 2012, Exp. 0584-2009, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, se encuentra prescrito el cobro de las cuotas pensionales a favor del DEIP de Barranquilla.

La entidad apelante alegó que el Municipio de Palmar de Varela no planteó la prescripción extintiva de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales en el trámite administrativo del proceso de cobro coactivo, ni en las

excepciones que presentó en contra del mandamiento de pago, y que no se tuvieron en cuenta los argumentos expuestos al efecto en la contestación de la demanda.

La Sala observa que de conformidad con el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006⁸, el cobro de los créditos a favor de las entidades públicas se hace mediante el procedimiento de cobro coactivo, que está regulado por el Estatuto Tributario.

El artículo 8° de la misma ley modificó el inciso 2o del artículo 817 del Estatuto Tributario, así: *“La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, y será decretada de oficio o a petición de parte”*.

El artículo 17 dispuso que lo establecido en los artículos 8 y 9 de la presente ley para la DIAN, se aplicará también a los procesos administrativos de cobro que adelanten otras entidades públicas. Para estos efectos, es competente para decretar la prescripción de oficio el jefe de la respectiva entidad.

⁸ “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. (...)”

Ahora bien, en desarrollo de la facultad del fallador para estudiar y decidir sobre las excepciones propuestas y cualquiera otra que encuentre probada⁹, la Sala procede al análisis de la prescripción de la acción de cobro, sin que ello implique desconocimiento del debido proceso ni del acceso a la administración de justicia.

Con relación al tema de la prescripción como forma de extinción de derechos, la Corte Constitucional en la sentencia que definió la constitucionalidad del art. 4¹⁰ de la ley 1066 de 2006¹¹, señaló:

“...la Sección 4ª del Consejo de Estado ha señalado que como los aportes a la seguridad social constituyen recursos parafiscales, para su cobro debe recurrirse a las normas que regulan el procedimiento tributario y no a las normas laborales¹², particularmente en lo relacionado con el término de prescripción de la acción de cobro (art. 817 E.T., modificado por el artículo 86 de la Ley 788 de 2002) y la competencia para decretar la prescripción (art. 817 E.T., modificado por el artículo 8º de la Ley 1066 de 2006).

⁹ Artículo 164 del CCA, norma aplicable para la fecha de presentación de la demanda (16-03-2012)

¹⁰ 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.

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

¹¹ Corte Constitucional Sentencia C-895 de 2009. Referencia: expediente D-7749. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º (parcial) de la Ley 1066 de 2006, “por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”. Actor: Marcela Posada Acosta. Magistrado Ponente: Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO. Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil nueve (2009).

¹² Consejo de Estado, Sección 4ª, Sentencia del 26 de marzo de 2008, rad. 25000232700020020042201 (16257).

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

Frente al término de prescripción de las cuotas partes, la Sección Segunda del Consejo de Estado precisó lo siguiente¹³:

"...en cuanto al tema específico de la prescripción liberatoria en el recobro de las cuotas pensionales, el recuento histórico evidencia, que ninguna norma hizo una referencia puntual a ella, lo que generó según informan las entidades demandadas diversidad de interpretaciones, por lo que fue necesario unificar en la circular controvertida un plazo de 3 años, dado que muchas entidades públicas actuando negligentemente omitieron el cobro oportuno a otros empleadores o entidades de previsión permitiendo la acumulación de cartera por el paso del tiempo y por consiguiente el desajuste fiscal de las mismas.

Esos diversos criterios de aplicación de prescripción extintiva antes del 29 de julio de 2006, se concretan así: el primero, consagrado en el artículo 2536 del C.C.C. reformado por la Ley 791 de 2002¹⁴; el segundo, hace referencia al carácter laboral de la prescripción, habida cuenta que las mesadas prescriben en 3 años -art. 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969-, por ende el recobro también, en razón a que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, y el tercero, responde a la naturaleza fiscal de la

¹³ Consejo de Estado, Sección Segunda. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia de 28 de junio de 2012 Exp. No. 110010325000-2009-00026-00 (0584-2009).

¹⁴ "El artículo [2536](#). La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10).

La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).

Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término".

deuda, lo que lleva a la aplicación de las normas tributarias -art. 817- 5 años-.

Efectivamente encuentra la Sala, que la prescripción extintiva que convoca el sub iudice, no ha sido pacífica ni aún en materia jurisprudencial y es más, casi inexistente, lo que justificó en palabras de los ministerios firmantes la expedición de la resolución cuyo tema hoy se cuestiona.

La Sección 4ª del Consejo de Estado¹⁵ sobre este tópico ha señalado, que como los aportes a la seguridad social constituyen recursos parafiscales, para su cobro debe recurrirse a las normas que regulan el procedimiento tributario y no a las normas laborales, particularmente en lo relacionado con el término de prescripción de la acción de cobro, 5 años (art. 817 E.T., modificado por el artículo 86 de la Ley 788 de 2002) y la competencia para decretar la prescripción (art. 817 E.T., modificado por el artículo 8º de la Ley 1066 de 2006).

Todo lo dicho demuestra, que conforme a la naturaleza asignada al recobro de la cuota parte pensional, se le atribuyó el término de prescripción extintiva, de 3, 5 o 10 años, hasta que se puso punto final a la incertidumbre con la expedición de la Ley 1066 de 2006, que estableció en el artículo 4, un término de 3 años para tal efecto.

Por lo tanto, la regla de prescripción aplicable a las cuotas partes causadas con anterioridad a la Ley 1066 de 2006¹⁶ es el Código Civil, art. 2536¹⁷ en su redacción original y con la modificación introducida por el artículo 8º de la

¹⁵ Radicado interno de julio 30 de 2004. M.P Ligia López Díaz.

¹⁶ Artículo 4. Las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales causarán un interés del DTF entre la fecha de pago de la mesada pensional y la fecha de reembolso por parte de la entidad concurrente. El derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva. La liquidación se efectuará con la DTF aplicable para cada mes de mora.

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

¹⁷ Artículo 2536. La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10). La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5). Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término".

Ley 791 de 2002¹⁸, quedando como términos de prescripción los siguientes:

1. Cuotas partes causadas con anterioridad al 27 de diciembre de 2002: prescribirán en diez (10) años.
2. Cuotas partes causadas entre el 27 de diciembre de 2002, fecha de entrada en vigencia de la ley 791 de 2002 y el 29 de julio de 2006, fecha de entrada en vigencia de la ley 1066 de 2006: prescribirán en cinco (5) años corridos a partir de la existencia de la obligación.
3. Cuotas partes causadas con posterioridad al 29 de julio de 2006, prescribirán en tres (3) años corridos a partir de la existencia de la obligación.

El documento que se debe tener en cuenta para efectos del cómputo del término de prescripción es el mandamiento de pago, por cuanto este se notificó el 8 de febrero de 2010,¹⁹ esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006, motivo por el cual resulta aplicable el artículo 818 del Estatuto Tributario²⁰, según el cual, el término de prescripción de la acción de cobro se interrumpe con la notificación del mandamiento de pago, como en efecto ocurrió en este caso.

¹⁸ Artículo 8. El artículo 2536 del Código Civil quedará así: "El artículo 2536. La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10). La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).

Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término".

¹⁹ Folio 14 c.p.

²⁰ Mediante el Decreto 4473 de 2006, reglamentario de la Ley 1066, se dispuso que las entidades objeto de dicha ley aplicarían en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional.

En el expediente figuran copias de las resoluciones por medio de las cuales se reconoce el pago de la pensión vitalicia de jubilación y se liquidan las cuotas partes pensionales a cargo del Municipio de Palmar de Varela así:

- Resolución No. 099 del 18 de julio de 1977²¹, por medio de la cual se reconoce una pensión mensual vitalicia de jubilación y se ordena su pago a favor del señor Luis Fernando Muñoz Pallares, a partir del 12 de enero de 1977 por \$5.156.25 y se dispone que: “El Municipio de Repelón y Palmar de Varela, deberán reembolsar al Municipio de Barranquilla, a través de la Caja de Previsión Social Municipal, las cuotas partes descontadas en sus 25%, o sea, las sumas de \$447.41 y \$396.93”.
- Resolución No. 035 del 12 de septiembre de 1986²², por medio de la cual se reconoce una pensión mensual vitalicia de jubilación y se ordena su pago a favor del señor Juan Antonio Lozada Fontalvo, a partir del 10 de abril de 1986, por \$38.835.54 y se establece que El Municipio de Palmar de Varela, deberá reembolsar al Municipio de Barranquilla, una cuota parte de \$17.648.60.
- Resolución No. 028 del 1º de febrero de 1989²³, por medio de la cual se reconoce una pensión mensual vitalicia de jubilación y se ordena su pago a favor del señor Hernando Adolfo Ibáñez Escorcía, a partir del 1º de enero de 1989, por \$62.125.00 y se establece que El Municipio de Palmar de Varela, deberá reembolsar al Municipio de Barranquilla, una cuota parte de \$33.392,19.

²¹ Folios 48 a 53 c.p.

²² Folios 32 y 33 c.p.

²³ Folios 42 a 45 c.p.

La Sala reitera que²⁴ “*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.*”

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.

Luego, en criterio de esta Sala y bajo los argumentos expuestos, este es el término de prescripción de la obligación que ejecutivamente se cobra, que corre individualmente para cada cuota parte, y se interrumpe con la notificación del mandamiento de pago.

Con la finalidad de determinar los periodos objeto de cobro en el mandamiento de pago y si las pensiones reconocidas en el título ejecutivo aún se están pagando, con el objeto de establecer si existen obligaciones prescritas, mediante auto para mejor proveer del 8 de septiembre de 2016, la Sala ordenó oficiar al demandado para que certificara lo pertinente.

A través de oficio del 10 de noviembre de 2016²⁵, la Alcaldía de Barranquilla respondió la anterior solicitud e informó lo siguiente:

²⁴ Consejo de Estado – Sección Cuarta, sentencia de 16 de diciembre de 2011, Radicado 2008-00175-01 (18123) C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

²⁵ Folios 120 a 145 c.p.

“Este despacho relaciona los periodos que se están cobrando con base al Título Ejecutivo – Resolución No. 0069 de Julio 15 de 2009:

Pensionado	Cédula No.	Resolución de Pensión
Juan Lozada Fontalvo	3.679.030	035 de septiembre 12 de 1986

Sustituto/a	Cédula No.	Resolución de Pensión
Nepomucena González de Lozada	22.283.805	0039 de 08 de julio de 2008

Entidad	Tiempo de Servicio		
	Años	Meses	Días
Contraloría Municipal de Barranquilla	5	7	13
Empresas Públicas Municipales	5	3	5
Municipio Palmar de Varela	9	1	2

Fuente Oficial: Anexo Resolución No. 035 – Septiembre 12 de 1986 y Resolución No. 0039 de julio 08 de 2008.

Pensionado	Cédula No.	Resolución de Pensión
Luis F. Muñoz Pallares	838.088	0099 de julio 18 de 1977

Sustituto/a	Cédula No.	Resolución de Pensión
Martha Beatriz Cervera de Muñoz	22.300.015	081 del 24 de marzo de 1992

Entidad	Tiempo de Servicio		
	Años	Meses	Días
Departamento del Atlántico	2	9	12
Municipio de Repelón	2	3	25
Municipio de Palmar de Varela	2	3	19
Municipio de Barranquilla	12	11	28

Fuente Oficial: Anexo Resolución No. 00099 de Julio 18 de 1997 y Resolución No. 081 del 24 de marzo de 1992.

Pensionado	Cédula No.	Resolución de Pensión
Hernando Adolfo Ibáñez	851.602	028 de febrero 01 de 1989

Entidad	Tiempo de Servicio		
	Años	Meses	Días

<i>Departamento del Atlántico/Secretaría de Hacienda</i>	9	0	14
<i>Municipio de Palmar de Varela</i>	10	9	0
<i>Municipio de Barranquilla/ Contraloría Municipal</i>	1	2	14

Fuente Oficial: Anexo Resolución No. 028 de Febrero 01 de 1989".

Según lo expuesto, la demandada certificó que al **30 de junio de 2009**, **fecha de corte** establecida en la Resolución 069 del 15 de julio de 2009, las mesadas pensionales se seguían pagando, por cuanto la pensión de jubilación de Juan Antonio Lozada Fontalvo fue sustituida a Nepomucena González de Lozada mediante la Resolución 0039 del 8 de julio de 2008, la pensión de Hernando Adolfo Ibáñez se encuentra activa²⁶, y la pensión pagada a Luis Fernando Muñoz Pallares fue sustituida a Martha Beatriz Cervera de Muñoz, según resolución 081 del 24 de marzo de 1992.

En consecuencia, se procederá a determinar si en el presente caso operó la prescripción de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales, teniendo en cuenta la fecha notificación del mandamiento de pago (8 de febrero de 2010).

Para el efecto, se tendrá en cuenta la modificación al término general de prescripción efectuado por el artículo 8 de la Ley 791 de 27 de diciembre de 2002, que disminuyó el término de prescripción de la acción ejecutiva de 10 a 5 años y, que en el escrito de demanda la parte actora solicitó la aplicación del término de prescripción contenido en la Ley 1066 del 20 de julio de 2006; pues de conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Ley 153 de 1887²⁷, es facultativo del prescribiente escoger los términos bajo los que

²⁶ Folio 122 c.p.

²⁷ **ARTÍCULO 41.** La prescripción iniciada bajo el imperio de una ley, y que no se hubiere completado aún al tiempo de promulgarse otra que la modifique, podrá ser regida por la primera o la segunda, a voluntad del prescribiente; pero eligiéndose la

desea configurar la prescripción que corre a su favor, siempre y cuando la prescripción que regía bajo el imperio de una ley, no se hubiere completado al momento de entrar en vigencia la ley que la modifica.

Así las cosas, con el fin de establecer si operó la prescripción de las cuotas partes pensionales, correspondientes a los jubilados JUAN ANTONIO LOZADA FONTALVO, ADOLFO IBAÑEZ HERNÁNDEZ Y LUIS FERNANDO MUÑOZ PALLARES, se efectúa el siguiente cuadro:

Pensionado	Resolución de reconocimiento de pensión	Orden de pago a partir de	Fecha de notificación del mandamiento de pago
Luis Fernando Muñoz Pallares	Resolución No. 099 del 18 de julio de 1977	12 de enero de 1977	8 de febrero de 2010
Juan Antonio Lozada Fontalvo	Resolución No. 035 del 12 de septiembre de 1986	10 de abril de 1986	
Hernando Adolfo Ibañez Escorcía	Resolución No. 028 del 1º de Febrero de 1989	1º de enero de 1989	

De esta forma, en relación con las deudas por cuotas pensionales correspondientes a los señores Luis Fernando Muñoz Pallares, Juan Antonio Lozada Fontalvo y Hernando Adolfo Ibañez Escorcía, por los periodos comprendidos entre el 12 de enero de 1977, 10 de abril de 1986 y 1 de enero

última, la prescripción no empezará a contarse sino desde la fecha en que la ley nueva hubiere empezado a regir.

de 1989, respectivamente y el **30 de junio de 2009**²⁸, la Sala precisa tales deudas, en los siguientes periodos, así:

(i) Para el 7 de febrero de 2000, se encuentran prescritas, toda vez que el término de los 10 años de prescripción señalado en el artículo 2536 del Código Civil vigente para la época, se encontraba cumplido el 8 de febrero de 2010 (fecha de notificación del mandamiento de pago).

(ii) En cuanto a las obligaciones comprendidas entre el 8 de febrero de 2000 y el 26 de diciembre de 2002, (fecha en la que entró en vigencia el artículo 8 de la Ley 791 de 27 de diciembre de 2002, que disminuyó el término de prescripción de la acción ejecutiva de 10 a 5 años), que no alcanzan a cumplir el término de prescripción de los 10 años, también se encuentran prescritas, teniendo en cuenta que el demandante se acogió al plazo de prescripción trienal consagrado en el artículo 4 de la Ley 1066 de 29 de julio de 2006 –vigente a partir de la misma fecha-, pues el término que tenía el Distrito de Barranquilla para notificar el mandamiento de pago respecto de estas obligaciones vencía el 29 de julio de 2009, y el mandamiento de pago solo fue notificado el 8 de febrero de 2010.

(iii) Las obligaciones por el lapso comprendido entre el 27 de diciembre de 2002 y el 7 de febrero de 2005, se encuentran prescritas en aplicación del término de 5 años consagrado en el artículo 8 de la Ley 791 de 27 de diciembre de 2002 (vigente para esa época), pues como se dijo, solo hasta el 8 de febrero de 2010, la demandada notificó el mandamiento de pago.

²⁸ Fecha de corte establecida en la Resolución No. 069 de 15 de julio de 2009.

(iv) Respecto a las deudas del 8 de febrero de 2005 y el 28 de julio de 2006, la Sala anota que si bien no se encuentra cumplido el término de 5 años, comoquiera que el demandante se acogió al término de prescripción trienal, el plazo que tenía para notificar el mandamiento de pago respecto de estas obligaciones vencía el 29 de julio de 2009, por lo que igualmente se encuentran prescritas.

(v) Asimismo, las deudas correspondientes entre el 29 de julio de 2006 y el 7 de febrero de 2007 se encuentran prescritas en aplicación del término de 3 años consagrado en el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, teniendo en cuenta que el mandamiento de pago se notificó el 8 de febrero de 2010.

Así, respecto de los mencionados pensionados solo están vigentes las obligaciones correspondientes entre el 8 de febrero de 2007 y el 30 de junio de 2009, en tanto que no se encontraba cumplido el término de 3 años consagrado en la Ley 1066 de 2006.

Por lo tanto, habrá de declararse la nulidad parcial de los actos atacados, para declarar de oficio, conforme al artículo 164 del CCA, la excepción de prescripción de la acción de cobro respecto de las obligaciones contenidas en el mandamiento de pago No. GGI-00009 del 15 de diciembre de 2009, proferido por la Alcaldía de Barranquilla, excepto las obligaciones nacidas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006, que se concretan a los periodos comprendidos entre el 8 de febrero de 2007 y hasta el 30 de junio de 2009.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, el Municipio de Palmar de Varela queda exonerado del pago de las respectivas cuotas partes pensionales que se encuentran prescritas.

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

REVÓCASE la sentencia del 11 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico – Subsección de Descongestión. En su lugar:

PRIMERO: DECLÁRANSE no probadas las excepciones formuladas por la entidad demandada, en el trámite del presente proceso.

SEGUNDO: DECLÁRASE la nulidad parcial de la Resolución No. GGI-COR-0366 del 12 de agosto de 2011, proferida por la Gerencia de Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda Distrital de Barranquilla contra el Municipio de Palmar de Varela.

TERCERO: A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:

A) DECLÁRASE probada la excepción de prescripción de la acción de cobro respecto de las obligaciones contenidas en el mandamiento de pago No. GGI-00009 del 15 de diciembre de 2009, proferido por la Alcaldía de Barranquilla, excepto las obligaciones nacidas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006, que se concretan a los periodos comprendidos entre el 8 de febrero de 2007 y hasta el 30 de junio de 2009.

B) DECLÁRASE que el Municipio de Palmar de Varela no está obligado al pago de las cuotas partes pensionales prescritas, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
GARCÍA**

Presidenta de la Sección

MILTON CHAVES

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ