



**SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO  
PIZA RODRÍGUEZ**

Bogotá D. C., doce (12) de diciembre dos mil dieciocho (2018)

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 25000-23-37-000-2014-00224-01 (22913)  
**Demandante:** DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA  
**Demandado:** FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES (FONCEP)

**Tema:** Cobro coactivo. Excepciones de prescripción de la acción de cobro de capital e intereses moratorios de cuotas partes pensionales; acuerdo de pago; falta de título ejecutivo

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia del 28 de octubre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que decidió (ff. 197 a 199):

PRIMERO: DECLÁRESE la nulidad parcial de la Resolución No. CC-185 del 16 de octubre de 2012, por medio de la cual el Área de Jurisdicción Coactiva del FONCEP resolvió las excepciones propuestas en contra del mandamiento de pago No. CC-140 de 2012, con excepción de lo dispuesto en su artículo tercero. Asimismo declárese la nulidad de la Resolución No. 003332 del 1º de abril de 2013, a través de la cual la Dirección General de FONCEP confirmó la anterior al desatar el recurso de reposición interpuesto respecto a las cuotas partes pensionales de los señores REY VDA DE PEÑA BELEN, VILLEGAS PÉREZ CARLOS MARIO, LARA HERRERA RAMÓN (SUST MURCIA DE LARA ELENA), LÓPEZ PÉREZ JULIO ERNESTO (SUST.

GUTIÉRREZ SATURNINA), MORILLO CAJIADO PABLO EMILIO, RODRÍGUEZ RAMÍREZ JOSÉ ECCELIO, CASTAÑEDA CASTAÑEDA JORGE ANTONIO (SUST. DUQUE VDA DE CASTAÑEDA CECILIA), URDANETA BELLO ALFONSO, ROJAS VDA DE PASSOS BLANCA, GUTIÉRREZ DE VEGA EUFEMIA, SALGUERO GARZÓN ABRAHAM, MOGOLLÓN DE GARCÍA SOFÍA, SANTAMARÍA CUELLAR NÉSTOR (SUST. GARZÓN DE SANTAMARÍA ARIA HILDA), CÉSPEDES MALDONADO CÉSAR ARTURO, TROJAS PEÑA LUIS, MONTAÑA ARROYO ALBERTO (SUST. GUARNIZO BOTACHE EDITRUDIS), y RINCÓN GÓMEZ HERNANDO, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho:

DECLÁRASE probada la excepción de prescripción de la acción de cobro propuesta por el Departamento de Cundinamarca contra el mandamiento de pago contenido en la Resolución No. CC-140 de 2012 proferida por el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones- FONCEP.

DECLÁRESE terminado el proceso de cobro coactivo No. 2012-142 adelantado por el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones- FONCEP contra el Departamento de Cundinamarca en el cual se profirieron las Resoluciones Nos. CC-185 del 16 de octubre de 2012 y 003332 del 1º de abril de 2013.

ORDÉNASE al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones- FONCEP el levantamiento de las medidas cautelares que se hubieren practicado en ejecución de las Resoluciones Nos. CC-185 del 16 de octubre de 2012 y 003332 del 1º de abril de 2013.

TERCERO: Niéganse la demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: No se condena en costas a la parte vencida, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

(...)

## **ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

El 28 de junio de 2012, mediante la Resolución CC-140, el FONCEP libró mandamiento de pago en contra del departamento de Cundinamarca, por concepto de las cuotas partes pensionales de 24 pensionados, en cuantía de \$796.947.863, más las sumas que se causaren en lo sucesivo, así como de los intereses moratorios. El período de las cuotas partes pensionales cobradas surge desde el

17 de abril de 1960 hasta el 31 de mayo de 2009.

El 9 de agosto de 2012, el departamento de Cundinamarca formuló, contra el mandamiento de pago, las excepciones de prescripción de la acción de cobro, falta de título ejecutivo y acuerdo de pago.

Mediante Resolución CC-185, del 16 de octubre de 2012, el FONCEP declaró no probadas las excepciones de prescripción de la acción de cobro y la falta de título ejecutivo. A su turno, declaró parcialmente probada la excepción relativa al acuerdo de pago respecto de los jubilados: Celestino Vásquez Rodríguez, Luis Gilberto Bohórquez Méndez, Luis Del Carmen Guerrero Castillo, Laura Imelda De Jurado, viuda de Jurado y, Pedro Gómez. Finalmente, ordenó seguir adelante con la ejecución del proceso de cobro coactivo (ff. 49 a 64).

Contra el anterior acto administrativo, el actor interpuso recurso de reposición, el cual fue despachado de forma desfavorable, mediante la Resolución 003332, del 1 de abril de 2013 (ff. 65 a 75).

## **ANTECEDENTES PROCESALES**

### **Demanda**

Mediante apoderado judicial, el departamento de Cundinamarca, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA, formuló las siguientes pretensiones (f. 17):

1. Que se declaren nulas las Resoluciones administrativas No. CC-01285 DE 2012 "Por medio de la cual se resuelven unas excepciones en contra de la resolución CC-140 del 28 de junio de 2012 y la No. 003332 del 1º de Abril de 2013 "Por medio de la cual se resuelve recurso de reposición", proferidas por la doctora DELFINA CHAPARRO PUERTO, responsable del área de jurisdicción coactiva y la doctora MYRIAM ROSA ACOSTA SUAREZ, Directora General, respectivamente.
2. Que como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho se declaren probadas la prescripción de la acción de cobro.

3. Que se dé por terminado el proceso de jurisdicción conativa No. 2012-142 que corresponde a la resolución administrativa número 140 de 2012 "Por medio de la cual se libra mandamiento de pago por la vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva" iniciado por el Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones- FONCEP-, y se disponga el levantamiento de las medidas cautelares que se hubieren practicado.
4. Condenar al Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones- FONCEP a resarcir los perjuicios que hubiere causado a la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca con la práctica de las medidas cautelares.

A los anteriores efectos, el demandante invocó como normas violadas los artículos 2, 6, 13, 29 y 209 de la Constitución; 4, 19 y 21 de la Ley 1066 de 2006; 3 de la Ley 1437 de 2011, y 831 del ET.

El concepto de la violación de estas disposiciones se resume así:

#### 1- Prescripción de la acción de cobro

Planteó que el legislador pretendió unificar el término prescriptivo de las cuotas partes pensionales, a través de la Ley 1066 de 2006. Al efecto, dicho término se propuso en el artículo 4.º *ibidem*, según el cual el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribe a los tres años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva.

Con todo, indicó que el demandado, aun cuando citó la ley 1066 de 2006, declaró no probada la excepción de prescripción de la acción de cobro, prevista en el artículo 831 del ET, a pesar de que dichas cuotas estaban prescritas.

Por otra parte, expresó que no había efectuado pago de intereses moratorios, dado que el FONCEP no ha realizado la liquidación y cobro de dicho concepto.

#### **Contestación de la demanda**

La apoderada del FONCEP se opuso a las pretensiones de la demanda con base en los siguientes argumentos (ff. 134 a 146):

Afirmó que el término prescriptivo de las cuotas partes pensionales, contemplado en el artículo 4.º de la Ley 1066 de 2006, empezó a regir a partir de la promulgación de esta ley, esto es, el 29 de julio de 2006, por lo cual no era dable aplicar la normativa de forma retroactiva.

Propuso las siguientes excepciones:

(i) Inaplicación retroactiva de la Ley 1066 de 2006, toda vez que esta no puede regir o tener efectos sobre hechos, actos y circunstancias que se hayan realizado o materializado antes de su promulgación.

(ii) Término de prescripción de las cuotas partes pensionales: adujo que en el *sub lite*, resulta inaplicable la prescripción de las normas civiles y laborales, respecto de las obligaciones surgidas antes de la expedición de la Ley 1066 de 2006. Por consiguiente, las cuotas partes pensionales reclamadas en la Cuenta de Cobro nro. 2690 M, del 29 de junio de 2009, no se encuentran prescritas.

(iii) No pago efectivo de la obligación: advirtió que el actor adeuda la suma de \$1.223.158, más los respectivos intereses moratorios causados, tal como se indicó en el mandamiento de pago.

(iv) Buena fe: aseguró que no actuó de manera dilatoria o de mala fe.

(v) Excepción genérica (ff.134 a 146).

### **Sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca anuló parcialmente la Resolución CC-185, del 16 de octubre de 2012, que resolvió las excepciones propuestas contra el Mandamiento de Pago nro. CC-140 de 2012. Igualmente, anuló la Resolución 0033332, del 1 de abril de 2013, que desató el recurso de reposición contra el anterior acto (ff. 169 a 199).

Consideró que, a pesar de que el derecho pensional es imprescriptible, las cuotas partes prescriben, en tanto que dicho

recobro es una obligación de contenido crediticio.

Advirtió que, si bien con la expedición de la Ley 1066 de 2006 se fijó por primera vez un término de prescripción de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales, también era cierto que con anterioridad las cuotas partes prescribían de conformidad con los artículos 2535 y 2536 del CC. En todo caso, precisó que no eran aplicables las normas de prescripción previstas en asuntos laborales o fiscales.

Luego, aseguró que el término de la prescripción de la acción de cobro inicia desde su exigibilidad, es decir, a partir del pago de la mesada pensional respectiva, según términos del artículo 4.º de la Ley 1066 de 2006.

En relación con la interrupción de la prescripción de la acción de cobro, el tribunal señaló que sobre este aspecto el procedimiento del recobro que inició el FONCEP, le era aplicable las normas del ET. De esta forma, la prenotada interrupción se daba con la notificación del mandamiento de pago (art. 818 del ET). Por lo mismo, las cuentas de cobro que expidió el demandado no interrumpían la prescripción.

Explicó que el prescribiente de la obligación podía escoger el término prescriptivo que regía según la ley que modificaba esta figura, siempre que la prescripción que rigió bajo el imperio de la ley, no se hubiese completado al momento de la entrada en vigencia de la norma que la modificó, conforme lo preceptúa el artículo 41 de la Ley 153 de 1887.

En estos términos, halló la prescripción de todas las obligaciones que se cobraron en el presente cobro coactivo.

### **Recurso de apelación**

La apoderada del FONCEP apeló la sentencia para lo cual señaló (ff. 200 a 211):

En primer lugar, señaló que el tribunal no tuvo en cuenta la interrupción de la prescripción, mediante el cobro de las cuotas partes pensionales efectuado por cada uno de los pensionados,

durante el segundo semestre del año 2009.

Por otra parte, consideró que se causaron intereses moratorios a la tasa del DTF, entre la fecha del pago de la mesada pensional y el reintegro por parte del cuotapartista, según el artículo 4.º de la Ley 1066 de 2006.

En segundo lugar, aseveró que no se configuró la prescripción de la acción de cobro, pues de acuerdo con el Concepto 1853 de 2007, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, las reglas generales de prescripción de obligaciones previstas en los artículos 2512 y 2517 del CC no operan para extinguir el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales originadas entre dos entidades públicas.

Así, estimó que el término prescriptivo aplicable al asunto debatido, era el artículo 4.º de la Ley 1066 de 2006, que rigió a partir del 29 de julio de 2006.

Por último, sostuvo que, de conformidad con el artículo 9.º del Decreto 2921 de 1948, la exigibilidad de las cuotas partes adeudadas antes del 29 de julio de 2006, se materializó con la presentación de las cuentas de cobro, de tal manera que a partir de allí se contará el término de prescripción.

### **Alegatos de conclusión**

Ninguna de las partes alega de conclusión.

### **Concepto del Ministerio Público**

Manifestó que en atención a las razones de inconformidad planteadas por el apelante, el debate central corresponde a determinar si el término prescriptivo para realizar el recobro de las cuotas partes pensionales se interrumpe con la notificación de las cuentas de cobro o con la notificación del mandamiento de pago.

Solicitó que se confirmara la decisión del tribunal, toda vez que la interrupción de la prescripción de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales se efectuaba con la notificación del

mandamiento de pago (artículo 818 del ET) y no mediante la notificación de las cuentas de cobro como lo expuso la parte demandada.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

1. En los términos del recurso de apelación interpuesto por el demandado, le corresponde a esta Sala pronunciarse sobre la sentencia de primera instancia con la cual se accedió a la nulidad parcial de los actos acusados.

2. Concretamente, se deberá establecer: (i) si las cuotas partes pensionales causadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1066 de 2006, prescriben en el término general de la norma civil y (ii) si la notificación de las cuentas de cobro de las cuotas partes pensionales interrumpen la prescripción, como lo señala la entidad demandada.

Según se advierte en el aparte de antecedentes, la demandante interpuso las excepciones de prescripción de la acción de cobro de capital e intereses moratorios de las cuotas partes pensionales, así como acuerdo de pago contra el Mandamiento de Pago CC-140, del 28 de junio de 2012.

El artículo 831 del ET dispone que contra el mandamiento de pago proceden las siguientes excepciones: (i) pago efectivo; (ii) existencia de acuerdo de pago; (iii) falta de ejecutoria del título; (iv) pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente; (v) interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo; (vi) prescripción de la acción de cobro; y (vii) falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

El FONCEP, mediante las cuentas de cobro nros. 00730M a 00733M, 00735M a 00747M, 00778M, 00783M a 00786 y 00788M, todas ellas del año 2009, recobró a la parte actora, las cuotas partes

pensionales pagadas a 24 jubilados.

Posterior al acto que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago, el FONCEP continuó el cobro coactivo frente a las cuotas partes pensionales causadas respecto de 19 jubilados. El período del recobro de las mencionadas cuotas partes se originó entre el 17 de abril de 1960 y el 31 de mayo de 2009 (ff. 65 y 65 vto.).

En criterio del FONCEP, el recobro de las cuotas partes pensionales prescribe en el término de 3 años siguientes a su exigibilidad, a partir de la entrada en vigor de la Ley 1066 de 2006; es decir, el 29 de julio de 2006. Por su parte, las cuotas partes pensionales causadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la mentada ley, son imprescriptibles. En apoyo de lo anterior, invocó el Concepto nro. 1853, del 11 de noviembre de 2007, proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Al efecto, el concepto indicado por la parte demandada, adujo lo siguiente:

Siendo el derecho al recobro de cuotas partes pensionales, un crédito que se sustenta en el principio de colaboración armónica entre entidades públicas en la que debe prevalecer el interés general del Estado de cumplir con las obligaciones que adquiere en materia de seguridad social, resulta claro para esta Sala, que no le son aplicables las reglas generales sobre prescripción adquisitiva o extintiva, contenidas en el título XLI del Código Civil, ni tampoco la del artículo 41 del decreto ley 3135 de 1968, según pasa a explicarse.

(...) al no existir, antes de la expedición de la ley 1066 de 2006, una disposición especial que instituyera la prescripción en relación con el derecho al recobro de cuotas partes pensionales, debe estarse al principio general que informa las relaciones interadministrativas, cuya aplicación permite concluir que tales derechos y obligaciones recíprocos no estaban sometidos a la institución de la prescripción.

De conformidad con el citado concepto, el FONCEP considera que todas las obligaciones de cuota parte causadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006, están sometidas al término prescriptivo del artículo 4.º *ibidem*, sin que fuere aplicable las reglas generales de prescripción respecto de las cuotas originadas antes del vigor de esta ley. A su turno, precisó que, en

todo caso, la Ley 1066 de 2006 no era aplicable de forma retroactiva en relación con las cuotas partes causadas antes del 29 de julio de 2006, fecha de su publicación.

Frente a la prescripción de las cuotas partes pensionales, la Sala reitera lo ya decidido en anterior oportunidad (sentencia del 30 de agosto de 2017, exp. 21764, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto) y en lo pertinente, se debe insistir en lo siguiente:

Conforme al artículo 112 del CPACA (art. 98 en el CCA), los conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, no son vinculantes, dado que dicho organismo no cumple una función jurisdiccional. Al respecto (sentencia del 5 de febrero de 2015, exp. -2014-02268-00 AC, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez):

(...) actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen. (...) El ejercicio de aquella competencia implica, entre otras cosas, la potestad para: i) absolver consultas propiamente dichas; ii) realizar estudios específicos sobre una materia de interés para la administración pública; iii) revisar o preparar proyectos de ley o de códigos; y iv) resolver conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada. Los conceptos que emite la Sala de Consulta y Servicio Civil, a su vez, se dictan para lo siguiente: i) absolver las consultas generales o particulares que le formule el Gobierno Nacional, a través de sus Ministros y Directores de Departamento Administrativo... ii) sobre los contratos que se proyecte celebrar con empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos para efectuar el control fiscal de la gestión administrativa nacional... iii) en relación con las controversias que se presenten entre entidades del nivel nacional, o entre éstas y entidades del nivel territorial, siempre que el Gobierno nacional se lo solicite.

Así, lo considerado en el Concepto nro. 1853, del 11 de noviembre de 2007, no resulta vinculante a efectos de dirimir la presente controversia, pues como se ha dicho, dicho organismo consultivo no ejerce una función jurisdiccional (art. 237.3 de la Carta).

Por su parte, las secciones Segunda y Cuarta de esta corporación, han determinado que las cuotas partes pensionales causadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006,

prescriben de conformidad con las normas generales del Código Civil, como a continuación se indica (sentencia del 28 de junio de 2012, exp. 0584-2009, CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren):

[E]n 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 2002<sup>1</sup>; 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 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 Estado<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> "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".

<sup>2</sup> Radicado interno de julio 30 de 2004. M.P Ligia López Díaz.

el artículo 4, un término de 3 años para tal efecto (destaca la Sala).

Como se aprecia, esta corporación ya ha definido que las cuotas partes pensionales al constituir una obligación de tipo crediticio originada entre dos entidades públicas, le era aplicable el término de prescripción de la acción ejecutiva del Código Civil (art. 2536 del CC), respecto de las cuotas causadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 1066 de 2006.

Asimismo, debe precisarse que el término prescriptivo de las normas del Código Civil, debe observar lo preceptuado en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 (modificada por el artículo 624 del CGP), a partir del cual se infiere que se conservan los términos de prescripción iniciados en vigencia de una disposición normativa, aun cuando esta haya sido modificada. Al efecto, el artículo 40 *ibidem*, establece que: «(...) los términos que hubieren comenzado a correr, (...) se regirán por las leyes vigentes cuando (...) empezaron a correr los términos, (...)».

Por ello, en el tiempo en que sea exigible el recobro de la cuota parte pensional, esto es, desde que se sufraga la mesada pensional, podrán concurrir distintas normas con varios términos prescriptivos, como sucedió con el artículo 2536 del CC, que fue modificado por la Ley 791 de 2001 y que, a partir de la Ley 1066 de 2003, el término prescriptivo es el señalado en su artículo 4.º. 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.

Corolario de lo anterior, los términos de prescripción iniciados y no consumados bajo la vigencia de leyes previas a la 1066 de 2006 conservarán el lapso que ellas señalaran. En otras palabras, el término prescriptivo que no se hubiere completado antes de la entrada en vigor de la Ley 1066 de 2006, deberá consumarse de acuerdo con la norma vigente al momento del inicio del término.

Vale decir, las prescripciones decenales y quinquenales del Código Civil y la trienal de la Ley 1066 de 2006, quedan resguardadas por el término de prescripción de la norma vigente con la cual se inició la prescripción, así que no opera el fenómeno de la convertibilidad

de la prescripción del artículo 41 de la Ley 153 de 1887, dado que esta aplica únicamente para la prescripción adquisitiva (usucapión), que no para la extintiva (ver la sentencia del 27 de mayo de 2004, exp. 24371, Consejo de Estado, Sección Tercera, CP: Alier Eduardo Hernández Enríquez y la sentencia del 6 de agosto de 1992 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil Agraria, MP: Pedro Lafont Piannetta).

Por lo anterior, respecto de las cuotas partes pensionales causadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1066 de 2006, esto es, las generadas entre el 17 de abril de 1960 y el 26 de diciembre de 2002 (antes de la entrada en vigencia de la Ley 791 de 2002) estas estaban sometidas al término prescriptivo de 10 años, esto es, según el entonces artículo 2536 del CC.

A su turno, las cuotas partes pensionales entre el 27 de diciembre de 2002 y el 28 de julio de 2006, estuvieron sometidas al término prescriptivo de 5 años. Y a partir de la entrada en vigor de la Ley 1066 de 2006, prescriben en el término de tres años las cuotas causadas entre el 29 de julio de 2006 y el 29 de julio de 2009.

Con todo, debe precisarse que las normas generales sobre prescripción regulan circunstancias en las que esta se suspende, interrumpe e inclusive, se renuncia (arts. 2514, 2539 y 2541 CC).

Ahora bien, a efectos de establecer las causales de interrupción y suspensión de la prescripción de las cuotas partes pensionales, resulta pertinente indicar, como primera medida que, de conformidad con el artículo 5.º de la Ley 1066 de 2006, *«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»*.

En consecuencia, el FONCEP, como entidad pública a cargo del

recobro de las cuotas partes pensionales, le es aplicable el procedimiento de cobro coactivo contemplado en el ET.

Teniendo en cuenta que el FONCEP se rige por las normas del cobro coactivo del ET, es del caso señalar que el artículo 818 *ibidem*, regula lo atinente a las causales de suspensión e interrupción de la prescripción. A este respecto:

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.

Por contera, la forma de interrupción de la prescripción en el asunto debatido debe regirse de acuerdo con el artículo 818 del ET, como quiera que la actora inició el procedimiento de cobro coactivo a partir de la vigencia de la Ley 1066 de 2006.

Verificado el expediente, se detalla que el FONCEP procuró interrumpir la prescripción a través del Mandamiento de Pago CC-140, del 28 de junio de 2012, notificado el 19 de julio de 2012 (f. 49 vto.).

De esta forma, se verificará las cuotas partes que prescribieron y aquella prescripción que fue interrumpida con la notificación del mandamiento de pago (19 de julio de 2012). Para mayor ilustración se detalla que las cuotas cobras estuvieron sometidas a la

prescripción, así:

(i) Prescripción decenal: desde el 17 de abril de 1960 (la más antigua de las cuotas cobradas) hasta el 26 de diciembre de 2002 (fecha antes de la entrada en vigencia de la Ley 791 de 2002). En este caso, las cuotas partes originadas entre el 19 de julio de 2002 y el 26 de diciembre de 2002, prescribían en el año 2012, pero como fue notificado el mandamiento de pago el 19 de julio de 2012 **no prescribieron**.

(ii) Prescripción quinquenal: desde el 27 de diciembre de 2002 hasta el 28 de julio de 2006 (fecha antes de la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006). Todas estas cuotas partes pensionales, prescribieron en el año 2011.

(iii) Prescripción trienal: desde el 29 de julio de 2006 en adelante. La última cuota parte cobrada fue del 31 de mayo de 2009, la cual prescribió el 31 de mayo de 2012.

En estos términos la Sala modificará los ordinales primero y segundo de la sentencia de primera instancia, en el sentido de que se declarará probada, de forma parcial, la prescripción de las cuotas partes pensionales causadas entre el 17 de abril de 1960 y el 18 de julio de 2002; el 27 de diciembre de 2002 y el 28 de julio de 2006; el 29 de julio de 2006 y el 31 de mayo de 2012.

Por consiguiente, el procedimiento de cobro coactivo continuará, frente a las cuotas partes pensionales que se originaron entre el 19 de julio de 2002 y el 26 de diciembre de 2002, cuotas que prescribían en el año 2012, pero por cuenta de la notificación del mandamiento de pago (19 de julio de 2012) se interrumpió la prescripción.

Finalmente, para decidir sobre las costas en segunda instancia, se considera lo siguiente:

El artículo 188 del CPACA determina que la liquidación y ejecución de la eventual condena en costas se regirá por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

Por su parte, la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), dispone en el numeral octavo del artículo 365, entre otras que:

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

En el caso concreto, la Sala advierte que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas en segunda instancia.

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

## **FALLA**

1. De conformidad con lo expuesto en la presente providencia, **modificar** los ordinales primero y segundo de la sentencia del 28 de octubre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su lugar:

Primero. DECLARAR la nulidad parcial de la Resolución CC-185, del 16 de octubre de 2012, por medio de la cual el FONCEP negó, la excepción de prescripción formulada contra del Mandamiento de Pago nro. CC-140 de 2012. Asimismo, declárese la nulidad parcial de la Resolución 003332, del 01 de abril de 2013, que desató el recurso de reposición y confirmó el anterior acto.

Segundo. A título de restablecimiento del derecho:

DECLÁRAR probada, parcialmente, la excepción de prescripción de la acción de cobro propuesta por el departamento de Cundinamarca contra el Mandamiento de Pago nro. CC-140 de 2012, proferido por el FONCEP, en relación con las cuotas partes pensionales causadas entre el 17 de abril de 1960 y el

18 de julio de 2002; el 27 de diciembre de 2002 y el 28 de julio de 2006 y, finalmente, el 29 de julio de 2006 y el 31 de mayo de 2012.

Por consiguiente, el procedimiento de cobro coactivo tramitado por la demandada, continuará respecto de las cuotas partes pensionales que se originaron entre el 19 de julio de 2002 y el 26 de diciembre de 2002, cuotas que prescribían en el año 2012, pero por cuenta de la notificación del mandamiento de pago (19 de julio de 2012) se interrumpió la prescripción.

2. **Confirmar** los ordinales: tercero y cuarto de la decisión de primera instancia, según la parte considerativa de esta sentencia.

3. Sin condena en costas en esta instancia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

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

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Presidente de la Sala

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
Ausente con excusa

