

TITULO EJECUTIVO DE LAS CUOTAS PARTES PENSIONALES – Actos que lo integran / CUOTAS PARTES PENSIONALES – Es el tiempo laborado en diferentes entidades que se pueden acumular para efecto del reconocimiento de la pensión de jubilación / RESOLUCION DE RECONOCIMIENTO DE LA PENSION – En éste se consolida las cuotas partes pensionales / ACTO ADMINISTRATIVO DE LIQUIDACION DE LAS CUOTAS PARTES PENSIONALES – No es un título ejecutivo

La Sala considera que el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales lo conforman, el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión y el acto administrativo que liquide las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas. La resolución de reconocimiento de la pensión es el acto administrativo en donde nace no sólo el derecho a la pensión, sino donde se consolidan las cuotas partes pensionales como obligaciones a cargo de las entidades responsables de las mismas, porque es en el procedimiento previsto para la expedición de esa resolución en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago. Y, tal como lo aclara la Corte, si bien las cuotas partes pensionales nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por ésta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas. En esa medida, el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales está conformado por la resolución que reconoce el derecho a la pensión y la obligación correlativa de las entidades concurrentes. El acto administrativo de liquidación de las cuotas partes pensionales causadas en virtud del desembolso efectivo de las respectivas mesadas pensionales no es un título ejecutivo en los términos del artículo 828 del Estatuto Tributario, aplicable al caso por disposición del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006. Este acto funge, simplemente, como un certificado de la administración de los valores pendientes de pago por concepto de cuotas partes pensionales. En el acto administrativo que reconoce la pensión es donde, en realidad, se puede apreciar el objeto de la obligación expresado en forma exacta y precisa, las partes vinculadas por la obligación, que también deben estar claramente determinadas e identificadas, la certidumbre respecto del plazo y, finalmente, la determinación de la cuantía o monto de la obligación o que ésta sea claramente deducible. En síntesis, es en este acto administrativo en donde se gesta la obligación clara y expresa.

FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTICULO 828

PRESCRIPCION DE LAS CUOTAS PARTES PENSIONALES – Es de tres años siguientes al pago de la mesada respectiva / ACTO DE LIQUIDACION DE CUOTAS PARTES – No es título ejecutivo

Sobre el tema de la prescripción, en la sentencia C-895 de 2009, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 4º de la Ley 1066 de 2006 en cuanto dispone que “El derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva.” Fíjese que la norma no supedita la prescripción a la expedición o ejecutoria de ningún acto administrativo, ni al del reconocimiento de la pensión, ni al de la liquidación del crédito, sino al “pago” de la mesada pensional respectiva. Luego, la exigibilidad de la obligación de pago de las cuotas partes pensionales no se deriva, per se, de los actos administrativos ejecutoriados, sin que eso implique que no sea indispensable la expedición y ejecutoria del acto de reconocimiento de la pensión, por cuanto, como lo precisó la Corte Constitucional, es en este acto en el que se consolida la obligación correlativa de las entidades concurrentes. 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 consecuencia, la Resolución 758 de 2007 es el acto administrativo que liquida el crédito y, por tanto, por sí sola, como se precisó, no puede ser tomada como título ejecutivo, 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, que, como se dijo, ni se identifican ni reposan en el expediente.

FUENTE FORMAL: LEY 1066 DE 2006

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

Bogotá, D.C., Dieciséis (16) de diciembre de dos mil once (2011)

Radicación número: 25000-23-27-000-2008-00175-01(18123)

Actor: FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA

Demandado: MUNICIPIO DE GIRARDOT

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial del Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, contra la sentencia del 25 de noviembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda.

1. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

- Mediante la Resolución número 758 del 11 de julio de 2007, el Alcalde del Municipio de Girardot liquidó oficialmente los porcentajes de las cuotas partes pensionales a cargo del Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia en \$203.751.071.69. (Folios 73 a 74 del cuaderno de antecedentes)
- El 14 de septiembre de 2007, la Tesorera del Municipio de Girardot libró el Mandamiento de Pago número 03, en contra del Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales, por la suma liquidada en la anterior resolución, más los intereses moratorios causados. Este acto fue notificado personalmente a la parte actora el día 10 de octubre de 2007. (Folios 69 y 70 del cuaderno de antecedentes)
- La parte actora, mediante escrito del 20 de octubre de 2007, propuso las excepciones de falta de título ejecutivo, prescripción de la acción de cobro, buena

fe del demandado, inembargabilidad de dineros de la entidad y compensación por obligaciones recíprocas, las que fueron declaradas no probadas por el municipio, mediante acto del 7 de noviembre de 2007. Este último fue notificado personalmente a la parte actora el día 23 de noviembre de 2007. (Folios 46 a 63 del cuaderno de antecedentes)

- Mediante escrito del 18 de diciembre de 2007, la parte actora interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el acto administrativo que resolvió las excepciones. El recurso fue resuelto por el municipio mediante providencia del 27 de diciembre de 2007, en el sentido de no reponer el auto recurrido y rechazar el recurso de apelación por improcedente. Esta decisión fue notificada por edicto fijado el 5 de febrero de 2008 (Folios 27 a 29 y 32 a 42 del cuaderno de antecedentes)

2. ANTECEDENTES PROCESALES

➤ LA DEMANDA

El Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, mediante apoderado judicial, formuló las siguientes pretensiones:

“1- Declarar nulo el acto administrativo de fecha 7 de noviembre de 2007, proferido por la Tesorera Municipal de Girardot, mediante el cual se declara no probadas las excepciones formuladas por el Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, en contra del Mandamiento de Pago No. 3 de fecha 14 de septiembre de 2007, estableciendo seguir adelante la ejecución, practicándose la liquidación del crédito y ordenando el remate de bienes.

2- Declarar nulo el acto administrativo de fecha 27 de diciembre de 2007, proferido por la Tesorera Municipal de Girardot, mediante el cual no se reponen el auto de fecha 7 de noviembre de 2007.

Los anteriores actos administrativos constituyen el trámite propio del cobro Coactivo, adelantado por el municipio de Girardot contra del (sic) Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia por concepto cuotas (sic) partes pensionales, actuaciones previstas para su control jurisdiccional según lo establecido por el artículo 835 del Estatuto Tributario.

3- Que como consecuencia de las declaraciones anteriores y a título (sic) de Restablecimiento del Derecho, se declare terminado el proceso coactivo, levantando en consecuencia las medidas ejecutivas o de embargo decretadas y en consecuencia declarando que el FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA no adeuda ninguna suma por los conceptos que se pretenden cobrar en el mandamiento de pago, medida ejecutiva que consiste en el embargo y secuestro ordenado mediante el Mandamiento de Pago No. 3 de fecha 14 de septiembre de 2007, por las suma de CUATROCIENTOS SEIS MILLONES DE PESOS (\$406.000.000) M/CTE.

4- Se condene en costas y agencias en derecho al demandado.”

Invocó como disposiciones violadas las siguientes:

- Artículos 13, 23, 29, 189, 209, 238 y 365 de la Constitución Política;

- Artículos 2º, 6º, 7º, 17, 9º, 31, 35, 44, 45, 48, 59 y 68 del Código Contencioso Administrativo;
- Artículo 488 del Código de Procedimiento Civil;
- Artículos 823 al 843-2 del Estatuto Tributario;
- Artículos 2535 y 1625 del Código Civil;
- Artículo 619 del Código de Comercio;
- Ley 72 de 1947;
- Decreto 2921 de 1948, artículos 2º, 3º y 4º;
- Decreto 3135 de 1968;
- Decreto 1848 de 1969, artículo 75, numeral 3º;
- Decreto 446 de 1973;
- Decreto 1221 de 1975;
- Ley 33 de 1985;
- Ley 6ª de 1992;
- Decreto 2108 de 1992;
- Ley 1066 de 2006 y,
- Decreto 4473 de 2006.

Para sustentar la violación de las anteriores disposiciones, propuso los siguientes cargos de violación:

- **Fundamentos constitucionales y legales de la facultad de cobro coactivo de las Entidades**

Dijo que el artículo 116 de la C.P. establece que, excepcionalmente, la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas. Transcribió apartes del artículo 209 de la Constitución.

Sostuvo que el artículo 112 de la Ley 6ª de 1992 faculta a las entidades públicas del orden nacional, como es el caso del Fondo, para hacer exigibles todas las obligaciones que consten a su favor en títulos que prestan mérito ejecutivo, a través del proceso de cobro coactivo regulado en el D.R. 2174/92.

Indicó que el artículo 1º del D. 2174/92, reglamentario de la Ley 6ª de 1992, dispuso que le corresponde al representante legal de la entidad adelantar el cobro coactivo de las anteriores obligaciones.

Agregó que *“por regla general, la decisión sobre el cobro de deudas patrimoniales se debe efectuar a través de los jueces de la República. Sin embargo, tratándose de deudas de carácter fiscal, tal pauta goza de una excepción que encuentra soporte en los artículos 2, 189 numeral 20, 209, 238 y 365 de la Constitución Política, en los que se autoriza a la administración para que adelante el cobro independiente de las obligaciones a su favor, a través del proceso administrativo de cobro coactivo.”*

- **Desarrollo legal del cobro de cuotas partes pensionales**

Explicó que el cobro de las cuotas partes pensionales se encuentra regulado desde la ley 72 de 1947 como un derecho a favor de la entonces Caja Nacional de Previsión Social. Luego, agregó, el Decreto 2921 de 1948 reguló el artículo 21 de la Ley 72 y estableció el trámite que se debía seguir a la hora de cobrar las cuotas partes en el caso de concurrencia de varias entidades de derecho público. Transcribió los artículos 2º, 3º y 4º del Decreto.

Indicó que la obligación de concurrir en forma proporcional al pago de la pensión de aquellas personas que han estado afiliadas a varias entidades es de origen legal.

Agregó que la Ley 490 de 1998 ordenó suprimir las obligaciones recíprocas entre entidades del orden nacional por concepto de cuotas partes pensionales, antes del 1º de abril de 1994. Que, por lo tanto, los dineros causados hasta esta fecha se extinguieron en relación con las entidades de orden nacional.

Dijo que en relación con la cartera pública, derivada de las cuotas partes pensionales, la Ley 1066 de 2006 permitió el cobro de intereses de mora para este tipo de obligaciones, la aplicación de la prescripción extintiva del derecho al recobro de lo pagado por la entidad a cuyo cargo se encuentra la pensión, y la celebración de acuerdos de pago en los términos del artículo 4º.

Agregó que mediante el Decreto 4473 de 2006, reglamentario de la Ley 1066, 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. De allí que el cobro coactivo de las cuotas partes pensionales se ciñera al procedimiento establecido en esta normativa.

- **Nulidad sobreviniente por carencia de título ejecutivo**

La parte actora indicó que el título ejecutivo que sirvió de base al mandamiento proferido en su contra, es decir, la Resolución número 758 del 11 de julio de 2007, no contiene una obligación expresa, clara y exigible.

En cuanto a la falta de claridad, aseveró que ni en la Resolución 758 ni en el Mandamiento de Pago número 03 del 14 de septiembre de 2007, se señaló la fecha de causación de los montos liquidados, ni la fecha de corte de los mismos.

En cuanto a la carencia de exigibilidad, dijo que en la Resolución 758 se señaló que la obligación surgía como consecuencia de las cuotas partes pensionales causadas por los reconocimientos pensionales a los señores Marco Antonio Rocero Morales, Patrocinio Guayara, Santos Reyes Hernández, Oliverio Gómez Quimbayo, Próspero Liz José y Eliodoro Herrera Sánchez. Agregó que estas personas laboraron al servicio de los extintos Ferrocarriles Nacionales de Colombia. Que, por tanto, por tratarse de cuotas partes pensionales y por el tipo de obligación concurrente que con ésta se exige, el título ejecutivo debió estar conformado no sólo por la citada Resolución 758 y los anexos que contienen la liquidación individual por cada trabajador, sino por la copia auténtica del oficio de aceptación de la cuota pensional por parte de la entidad que concurre a su pago; de la resolución del reconocimiento pensional y de la resolución del reconocimiento de la sustitución pensional y, de la resolución mediante la cual se liquidan las cuotas partes pensionales en contra del Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

- **Nulidad sobreviniente por prescripción de la acción**

Explicó que de acuerdo con el artículo 4º de la Ley 1066 de 2006, la acción de cobro de las cuotas partes pensionales prescribe al término de 3 años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva.

Dijo que la acción de cobro que adelantó el Municipio de Girardot en su contra ya había prescrito. Agregó que "(...) es evidente que (...) debía (...) liquidar las cuotas

partes pensionales de las cuales predicara su causación, las cuales debían ser liquidadas con la prescripción extintiva de la que trata los artículos precedentes [4º, 8º y 17 de la Ley 1066 de 2006], del que hiciera caso omiso el ahora demandante y cobrara con el título ejecutivo –Resolución No. 758 de 11 de julio de 2007-, sumas desde el inicio del reconocimiento pensional, cuando es evidente que ha operado la prescripción de las sumas que se hayan causado antes de tres años de exigible la obligación, que en este caso no puede ser otro término sino el del que ahora ejecutante notificara a este Establecimiento Público sobre la deuda por concepto de cuotas partes pensionales posiblemente acaecidas a su favor.”

Transcribió apartes de la sentencia del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, del 30 de noviembre de 2006, expediente 110010306000200600058001752.

- **Violación al debido proceso, derecho de defensa, motivación de los actos administrativos**

Sostuvo que, conforme con los artículos 35 y 59 del C.C.A., el acto administrativo que resuelve las excepciones y el que resuelve los recursos contra éste deben estar motivados.

Para la parte actora, los actos demandados no expusieron de manera concreta, clara, precisa y de fondo el análisis de los hechos y razones que fueron expuestos en el escrito de excepciones del 30 de octubre de 2007 y en el recurso de reposición del 18 de diciembre del mismo año.

Agregó que los actos acusados “*se limitan a hacer referencia de forma simplista aun (sic) tema que la entidad a la que represento abordara de forma específica, no indicándose, ni siquiera en forma sumaria, cuál fuera su examen en cada caso específico, sobre todo en lo relacionado a la falta de título ejecutivo, tema que constituye una excepción expresa consignada en el numeral 7º del artículo 831 del Estatuto Tributario y de la cual no se pronunciara de fondo la Entidad demandada, en consecuencia, el acto no se motiva, procede su nulidad como en este caso ocurre.”*

➤ **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Municipio de Girardot, mediante apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda y la contestó en los siguientes términos:

Propuso la excepción de inepta demanda, porque no se demandó la Resolución número 758 de 2007, mediante la que el municipio liquidó los porcentajes de las cuotas partes pensionales adeudadas por el Fondo Pasivo Pensional de los Ferrocarriles Nacionales, ni los actos individuales de reconocimiento de las pensiones.

Así mismo, propuso la excepción de falta de competencia, porque estimó que el mandamiento de pago, la sentencia que resuelve las excepciones, el auto aprobatorio de la liquidación del crédito y el auto que decreta nulidades procesales son susceptibles de control judicial, en segunda instancia, ante el juez o tribunal contencioso administrativo respectivo. Agregó que como la cuantía del mandamiento de pago es de \$203.751.071,69, el competente para conocer el recurso de apelación contra el auto que decidió las excepciones es el juez administrativo, por disposición del artículo 134C-1 del C.C.A.

En cuanto al fondo del asunto, resaltó que el Decreto 2921 de 1948 establece el procedimiento para efectos de consulta de cuotas partes pensionales entre entidades públicas, señalando que dentro del término de 15 días, las entidades consultadas deben pronunciarse al respecto. Que si dichas entidades no contestan dentro de dicho plazo, opera el silencio administrativo positivo; es decir, la entidad consultante queda facultada para hacer el reconocimiento, como si la entidad consultada hubiera aceptado la respectiva cuota parte.

Sostuvo que en caso de que se objete la cuota consultada, la entidad consultante puede, en caso de encontrar razonadas las objeciones hechas, modificar el respectivo proyecto; y en caso de que así no lo considere, la ley la faculta para hacer el reconocimiento mediante acto administrativo debidamente motivado.

Dijo que los reajustes de las pensiones que hizo el Municipio de Girardot se ajustaron a lo dispuesto en los Decretos 446 de 1973 y 1221 de 1975, y que, contrario a lo que entiende la parte actora, el Municipio de Girardot es una entidad territorial que hace parte del sector público.

➤ **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró no probadas las excepciones propuestas por el municipio demandado y negó las pretensiones de la demanda.

No prospera la excepción de inepta demanda, porque de conformidad con el artículo 835 E.T., sólo es demandable ante la jurisdicción contenciosa administrativa la resolución que falla las excepciones y ordena seguir adelante con la ejecución. Que, por tanto, no era necesario que la parte actora demandara la Resolución 758 de 2007.

Tampoco prospera la excepción de falta de competencia, porque, conforme con el artículo 132 C.C.A., los Tribunales Administrativos conocen, en primera instancia, de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho cuya cuantía exceda de 300 SMLMV. Que para el 5 de junio de 2008, fecha en que se presentó la demanda, la cuantía de los actos excedía los 300 SMLMV (\$138.450.000), razón por la que ese Tribunal tenía competencia para conocer del proceso.

En cuanto al fondo del asunto, concretamente, concluyó:

- Excepción de falta de título ejecutivo

Que el título ejecutivo contenido en la Resolución número 758 de 2007, era un documento idóneo para soportar el mandamiento de pago librado en contra de la parte actora. Que dicho acto estaba debidamente ejecutoriado y contenía una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la parte actora por \$203.751.071,69, por obligaciones correspondientes a porcentajes de cuota parte pensionales.

Que si la parte actora consideraba que no estaba obligada a pagar la obligación contenida en la Resolución 758 y alegó la exigibilidad de la obligación fundamentada en la legalidad de dicho acto, debió ejercer la acción pertinente ante la jurisdicción contenciosa administrativa con el fin de obtener un pronunciamiento sobre la legalidad de la citada resolución.

- Excepción de prescripción de la acción de cobro

Que en virtud del artículo 4º de la Ley 1066 de 2006, el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales, en el caso de las obligaciones derivadas de la compatibilidad pensional, prescribe a los 3 años contados a partir de la fecha del pago de la mesada pensional respectiva. Que por tratarse de una prestación periódica, el término de prescripción debe contabilizarse independientemente por cada mesada pensional pagada.

Que lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 1066 *“no pueden aplicarse a asuntos anteriores a su vigencia, los primeros tres años de término para que prescriban las mesadas pagadas a partir de la vigencia de la Ley 1066 de 2006 (29 de julio de 2006), que vencen el 29 de julio de 2009.”*

Que *“[C]omo quiera que el señalado término de prescripción se interrumpa, entre otros eventos, por la notificación del mandamiento de pago, al tenor del artículo 818 E.T., pudiéndose observar que el Mandamiento de Pago No. 03 de 14 de septiembre de 2007, le fue notificado al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales el 3 de octubre de 2007 (...), es decir, cuando no habían transcurrido los tres años que exige la norma y, por consiguiente, en el sub examine no operó la prescripción de la acción de cobro de las obligaciones fiscales alegada por el hoy actor.”*

- Motivación de los actos administrativos

Que los actos administrativos demandados están debidamente motivados, conforme lo exige el artículo 35 del C.C.A, pues contienen los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen al mandamiento de pago.

Advirtió que cuando el título ejecutivo está conformado por un acto administrativo, como es el caso, resulta improcedente la proposición de excepciones encaminadas a enjuiciar su legalidad.

La Magistrada María Marcela del Socorro Cadavid Bringe aclaró su votó, porque por virtud de los artículos 2535 del Código Civil y 817 del E.T., los términos para la exigibilidad de una obligación en casos como el que se discute, se dividen en dos etapas: la primera de tres años, dentro de los cuales la entidad debe constituir el título de las obligaciones no prescritas y, la segunda de cinco años contados a partir de la ejecutoria del título ejecutivo.

Agregó que en el caso no había ocurrido la prescripción de la acción de cobro coactivo, porque no habían transcurrido más de cinco años entre las fechas de ejecutoria del título y la fecha de notificación del mandamiento de pago.

Para la magistrada el argumento de la excepción consistente en que ocurrió la prescripción extintiva de la obligación, debió elevarse contra la Resolución 758 de 2007 y no en esta etapa, cuando el título ejecutivo se encontraba debidamente ejecutoriado.

➤ EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte actora recurrió la decisión del Tribunal. Para el efecto, invocó las siguientes razones de inconformidad:

Reiteró que el título ejecutivo que sirvió de base al mandamiento de pago librado en su contra, no contiene una obligación clara, expresa y exigible. Que, por el

contrario, no indica en forma precisa la fecha de causación de los montos liquidados y la fecha de corte de los mismos.

También reiteró que el título ejecutivo es complejo, es decir, que no está conformado sólo por la Resolución número 758 de 2007 y por las liquidaciones individuales de las cuotas partes pensionales de cada ex trabajador, sino que, además, lo conforman las copias auténticas del oficio de aceptación de la cuota pensional por parte de la entidad que concurre a su pago; de la resolución de reconocimiento pensional y de sustitución pensional, según el caso y, de la resolución mediante la cual se liquidan las cuotas partes pensionales en contra del Fondo.

Consideró que el Tribunal incurrió en error al estudiar el tema de la prescripción, ya que aplicó la normatividad aplicable a las deudas fiscales. Agregó que por tratarse del cobro de cuotas partes pensionales, el término de prescripción es el señalado en el artículo 4º de la Ley 1066 de 2006, es decir de tres años.

➤ **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Ni las partes ni el Ministerio Público se pronunciaron al respecto.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir si se ajustaron a derecho los actos administrativos del 7 de noviembre de 2007 y del 27 de diciembre de 2007, proferidos por la Tesorera del Municipio de Girardot, que declararon no probadas las excepciones de prescripción, falta de título ejecutivo, buena fe del demandado e inembargabilidad de dineros de la entidad, propuestas por el Fondo de Pasivo de Ferrocarriles Nacionales contra el Mandamiento de Pago número 3 del 14 de septiembre de 2007.

En los términos del recurso de apelación, la Sala decidirá si son procedentes las excepciones de falta de título ejecutivo y de prescripción de la acción de cobro, respecto del mandamiento de pago librado en contra de la parte actora, dentro del proceso de cobro coactivo adelantado por el Municipio de Girardot por las obligaciones contenidas en la Resolución número 758 de 2007.

No se pronunciará respecto de los cargos nominados “buena fe” e “inembargabilidad”, porque no fueron sustentados ni en la demanda ni en el recurso de apelación.

Excepciones de falta de título ejecutivo y de Prescripción.

Respecto de la excepción de falta de título ejecutivo, en los términos del recurso de apelación, le corresponde a la Sala establecer si el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales lo conforman la resolución de liquidación de las cuotas y las actuaciones administrativas previas que se adelantaron en relación con el reconocimiento de las cuotas partes pensionales, conforme lo alegó la parte actora, o solamente el acto administrativo que las liquida. También le corresponde precisar si la Resolución número 758 del 11 de julio de 2007, *“Por medio de la cual se liquidan oficialmente las obligaciones correspondientes a porcentajes de cuota partes pensionales adeudados por el Fondo Pasivo Ferrocarriles Nacionales”*, que sirvió de fundamento al Mandamiento de Pago 03 de 2007, librado en su contra, contiene una obligación clara, expresa y exigible.

La Sala considera que el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales lo conforman, el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión y el acto administrativo que liquide las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas, por las siguientes razones:

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, la Corte Constitucional ilustró sobre 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, **estableciendo la obligación correlativa de cada entidad de contribuir proporcionalmente al pago de las mesadas respectivas.**”*

Que *“(…) los artículos 17 y 18 de la Ley 6ª de 1945¹ [crearon] la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, como entidad encargada del reconocimiento y pago de (...) la pensión de jubilación². Que 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.(…)”*

Que *“Esta 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 jubilación³.*

Que *“Posteriormente, el artículo 21 de la Ley 72 de 1947⁴ señaló expresamente el derecho del trabajador a exigir el pago total de su pensión de jubilación a la Caja de 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.”* (subraya fuera del texto)

¹ Ley 6ª de 1945, “por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo”.

² 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.

³ “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”.

⁴ 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”.

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

Que “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)

Que el artículo 3º de ese Decreto previó un plazo de quince días hábiles siguientes a la remisión del proyecto de Resolución para que la Caja o entidad respectiva manifieste 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, la Corte explicó que “El derecho de la entidad de previsión encargada del pago pensional a repetir contra las demás entidades obligadas, a prorrata del tiempo laborado o de los aportes efectuados, fue reiterado en el artículo 28 del Decreto Ley 3135 de 1968⁵”.

Que, “Más adelante, el artículo 2º de la Ley 33 de 1985⁶ insistió en 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.

Y Que “Luego, el artículo 7º de la Ley 71 de 1988⁷ 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.

Precisado lo anterior, explicó que 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.

Que, posteriormente, el gobierno 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 fuera de texto).

⁵ Decreto Ley 3135 de 1968, “por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales”. Este artículo fue derogado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1985.

⁶ 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”.

⁷ Ley 71 de 1988, “por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones”.

Que, "La cuota parte a cargo de cada entidad de previsión será el valor de la pensión por el tiempo aportado a esta entidad, dividido por el tiempo total de aportación".

Teniendo en cuenta el iter legislativo comentado, la Corte Constitucional se refirió a la naturaleza de las cuotas partes pensionales, 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 fuera de texto)

(...)

4.3.3.- Conviene tener en cuenta que no toda la regulación que precedió a la Ley 100 de 1993 fue diseñada bajo un esquema de contribuciones con destinación previa, exclusiva y específica a la seguridad social en pensiones, por lo que algunas entidades públicas se vieron obligadas a concurrir en el pago de las pensiones de sus ex trabajadores. De hecho, fue esa una de las razones que condujo al Congreso a expedir la Ley 490 de 1998, y en ella consagrar la supresión de las obligaciones recíprocas entre las entidades del orden nacional obligadas al pago de cuotas partes pensionales. Durante el trámite de dicha ley en el Congreso de la República, en la ponencia para segundo debate en Cámara, se dijo lo siguiente:

"Las cuotas partes pensionales se han manejado a través del tiempo como registro contable, para cumplir el requisito de ley que asignaba a las distintas entidades empleadoras, la obligación de participar directamente o por la Caja o entidad de Previsión social a que estuvieren cotizando, en la financiación del pago de la pensión en proporción al tiempo trabajado por el pensionado en cada entidad. La pensión era reconocida y pagada en su totalidad por la última entidad empleadora, la cual debía repetir contra las demás en la parte que les correspondiera. Este sistema no funcionó por la dificultad en el cruce de cuentas entre más de mil entidades estatales que venían pagando pensiones durante muchos años; además las pensiones del sector oficial en el nivel nacional han sido pagadas con transferencias de la Nación, por cuanto no existían antes de la ley 100 de 1993, cotizaciones con destinación específica para pensiones y las entidades pagadoras no disponían de rentas suficientes ni recursos para cubrir su costo. (Resaltado fuera de texto).

En este orden de ideas, como buena parte de las pensiones estaban siendo efectivamente financiadas con la misma fuente, la ley extinguió las obligaciones entre entidades del mismo nivel y saneó contablemente las mismas.

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

El recuento histórico traído, aunado a las reflexiones que la Corte Constitucional hizo sobre la naturaleza de las cuotas partes pensionales, es relevante, puesto que le permite a la Sala inferir que la resolución de reconocimiento de la pensión es el acto administrativo en donde nace no sólo el derecho a la pensión, sino donde se consolidan las cuotas partes pensionales como obligaciones a cargo de las entidades responsables de las mismas, porque es en el procedimiento previsto para la expedición de esa resolución en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago. Y, tal como lo aclara la Corte, si bien las cuotas partes pensionales nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por ésta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.

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

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

En el acto administrativo que reconoce la pensión es donde, en realidad, se puede apreciar el objeto de la obligación expresado en forma exacta y precisa, las partes vinculadas por la obligación, que también deben estar claramente determinadas e identificadas, la certidumbre respecto del plazo y, finalmente, la determinación de la cuantía o monto de la obligación o que ésta sea claramente deducible. En síntesis, es en este acto administrativo en donde se gesta la obligación clara y expresa.⁸

⁸ La doctrina de esta Corporación ha explicado que “- La obligación es expresa cuando surge manifiesta de la redacción misma del documento, en el cual debe aparecer el crédito - deuda en forma nítida, es decir, que la obligación esté declarada de forma expresa sin que haya lugar a 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.

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

Sobre el tema de la prescripción, en la sentencia C-895 de 2009, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 4º de la Ley 1066 de 2006 en cuanto dispone que *“El derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes **al pago de la mesada pensional respectiva.**”*

Fíjese que la norma no supedita la prescripción a la expedición o ejecutoria de ningún acto administrativo, ni al del reconocimiento de la pensión, ni al de la liquidación del crédito, sino al “pago” de la mesada pensional respectiva.

Luego, la exigibilidad de la obligación de pago de las cuotas partes pensionales no se deriva, per se, de los actos administrativos ejecutoriados, sin que eso implique que no sea indispensable la expedición y ejecutoria del acto de reconocimiento de la pensión, por cuanto, como lo precisó la Corte Constitucional, es en este acto en el que se consolida la obligación correlativa de las entidades concurrentes.

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.

Sobre la constitucionalidad de la prescripción, la Corte Constitucional, en la pluricitada sentencia, precisó:

“6.- Constitucionalidad de las expresiones demandadas

Como ya se dijo, el artículo 4º de la Ley 1066 de 2006 establece que el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada respectiva.

La demandante considera que la facultad de recobro de las cuotas partes pensionales es imprescriptible a la luz del artículo 48 Superior, porque se involucran recursos parafiscales con destinación exclusiva a la seguridad social, que bajo ninguna circunstancia pueden convertirse en recursos ordinarios de las entidades obligadas al pago; además, porque, en su sentir, se afecta el principio de sostenibilidad del sistema pensional.

La Corte, sin embargo, considera que este planteamiento es equívoco y corresponde a una lectura descontextualizada de la norma. Por el contrario, un análisis sistemático permite concluir que la prescripción del derecho al recobro de las cuotas partes pensionales no significa autorizar un destino diferente de los recursos de la seguridad social, ni desconoce el principio de sostenibilidad financiera.

Para abordar el examen de constitucionalidad la Corte parte de la premisa según la cual el derecho al recobro de las cuotas partes pensionales, así como la obligación correlativa de su pago por cada una de las entidades concurrentes, sólo nace cuando el desembolso de cada mesada se ha hecho efectivo al jubilado, de manera que éste ha visto asegurado su derecho a la seguridad social.

6.1.- En primer lugar, es conveniente recordar que el precepto bajo examen fue incluido por el Congreso de la República como respuesta a dos necesidades puntuales: (i) definir cuál era la tasa de interés exigible durante

el tiempo transcurrido entre el pago de la mesada pensional y la fecha del reembolso de la cuota parte de cada entidad, y (ii) precisar el término de prescripción de dichas obligaciones. En este sentido, aunque la norma no fue propuesta en el proyecto inicial presentado por el Gobierno, sí fue incluida como un artículo nuevo en la ponencia para primer debate en Cámara, es decir, al iniciar el trámite legislativo. La ponencia sostuvo lo siguiente:

“[La norma] se incluye debido a que la cartera entre entidades públicas por este concepto es bastante alta y no ha existido uniformidad de criterio sobre la tasa de interés aplicable y el término de prescripción de las obligaciones. Es de anotar que las entidades públicas deben tener una estimación de las cuotas partes por cobrar y por pagar, especialmente porque la cuota parte se consulta antes del reconocimiento de la pensión, por lo que cuando la entidad pagadora cobra, los contribuyentes ya tendrán conocimiento de la existencia de la obligación.

Como se observa, el Legislador siempre tuvo claro que la tardanza en el pago de las cuotas partes daba lugar al reconocimiento de intereses y que en todo caso debía haber un término de prescripción; **pero como esos asuntos no estaban definidos con absoluta precisión, considero oportuno expedir una regulación al respecto, bajo el entendido que las normas sustantivas y procesales de los regímenes laborales y prestacionales siempre han consagrado el fenómeno de la prescripción como forma de extinguir las obligaciones periódicas.**

De igual forma, conviene mencionar que la Ley 1066 de 2006 fue dictada con el objetivo de estimular una política de saneamiento fiscal de las entidades públicas, forzando la recuperación de cartera y evitando la permanencia indefinida de créditos o el pago de cuantiosos intereses.

6.2.- En segundo lugar, es necesario diferenciar las cuotas partes pensionales y el derecho al recobro de las mesadas. Las cuotas partes constituyen el soporte financiero para la seguridad social en pensiones, sustentado en el concepto de concurrencia, mientras que el recobro es un derecho crediticio a favor de la entidad que ha reconocido y pagado una mesada pensional, quien puede repetir contra las demás entidades obligadas al pago a prorrata del tiempo laborado o de los aportes efectuados.

En esa medida, la obligación de concurrencia de las diferentes entidades para contribuir al pago pensional a través del sistema de cuota parte no puede extinguirse mediante la prescripción, porque tiene un vínculo directo con el derecho, también imprescriptible, al reconocimiento de la pensión. Sin embargo, los créditos que se derivan del pago concurrente de cada mesada pensional individualmente considerada sí pueden extinguirse por esta vía (derecho al recobro), en tanto corresponden a obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica entre las diferentes entidades responsables de contribuir al pago pensional. No en vano el artículo 126 de la Ley 100 de 1993 señaló expresamente que los créditos causados o exigibles por concepto de cuotas partes pensionales “pertenecen a la primera clase del artículo 2495 del Código Civil y tienen el mismo privilegio que los créditos por concepto de salarios, prestaciones sociales o indemnizaciones laborales”.

Desde esta perspectiva, teniendo presente el principio según el cual “no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción”, razones de orden público y de seguridad jurídica exigen que estas obligaciones tengan un plazo extintivo o liberatorio. Y así como es facultativo del Legislador señalar los

requisitos para la creación de obligaciones, también es potestativo de éste fijar las reglas de extinción de las mismas.

6.3.- En tercer lugar, la Corte considera que la prescripción del derecho al recobro no significa autorizar un destino diferente de los recursos de la seguridad social, pues las expresiones demandadas se limitan a reconocer, sin más, el término de prescripción de las obligaciones crediticias. Lo que se extingue es entonces el derecho subjetivo de la entidad a recobrar, pero en ningún momento se autoriza un destino de los recursos para otros fines.

Ahora bien, no puede decirse que los efectos de la prescripción se traduzcan en un aval para que una entidad disponga de forma antojadiza de los recursos, pues ello responde a una hipótesis que en estricto sentido no se deriva de la norma acusada, de modo que dicha afirmación carece de certeza.

En este punto la Sala insiste en que los recursos de la seguridad social en pensiones están destinados exclusivamente a dicho fin, de manera que no pertenecen ni a la Nación, ni a las entidades que los administran, cualquiera sea su naturaleza, pues, como ya lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, "las entidades nacionales o territoriales que participen en el proceso de gestión de estos recursos no pueden confundirlos con los propios y deben acelerar su entrega a sus destinatarios."

Además, en cualquier evento, si se trata de una caja de previsión sus fondos siempre deberán ser destinados al sistema de seguridad social en su conjunto. Y si corresponden a obligaciones a cargo de otras entidades, o no existieron aportes previos con esa destinación específica, o simplemente se extinguió un crédito del mismo modo que ocurre cuando un trabajador o un jubilado no reclaman en tiempo sus derechos prestacionales y éstos se extinguen por prescripción. Recuérdese entonces que el mandato de destinación específica de los recursos de la seguridad social, "no implica una reinversión de los mismos en las personas o entidades de quienes provienen y que los administran. La destinación específica de los recursos de que se habla debe entenderse de manera global como la necesidad de invertirlos nuevamente en el sistema, en beneficio de todos aquellos que se favorecen de él."

Por lo demás, conviene precisar que las cuotas partes corresponden a un sistema de concurrencia en el pago pensional, diseñado con anterioridad a la Ley 100 de 1993 para entidades públicas del mismo o diferente nivel. Así, en la medida en que el paso del tiempo ampliará el número de afiliados al sistema general de seguridad social y extinguirá los demás regímenes pensionales que aún subsisten, la figura de las cuotas partes pensionales también tiene vocación de desaparecer.

6.4.- En cuarto lugar, la Sala tampoco encuentra que la norma vulnere el principio de sostenibilidad del sistema pensional. En efecto, la prescripción del derecho al recobro de ciertas mesadas –las no reclamadas oportunamente– de ninguna manera extingue la obligación de concurrir al pago de las demás mesadas, ni libera a las entidades de su obligación futura de concurrencia en el pago.

Por el contrario, la Corte encuentra que este tipo de normas armoniza a cabalidad con las políticas de saneamiento fiscal en procura de un adecuado financiamiento del sistema y de una gestión eficiente por parte de las entidades involucradas en el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales. Lo que sí resultaría contrario al principio de sostenibilidad sería mantener indefinidamente obligaciones crediticias de tracto sucesivo entre las entidades responsables de contribuir al pago pensional, estimulando la desidia contable y financiera en materia de seguridad social,

generando intereses exponenciales que afectarían la existencia misma de las entidades.

En todo caso, la Sala advierte que las entidades y sus directores deben adelantar las gestiones necesarias para atender el pago completo y oportuno de las cuotas partes pensionales, en la proporción que les corresponde, y las entidades acreedoras deben hacer lo propio para el recaudo oportuno del crédito a su favor, de manera que el incumplimiento de sus obligaciones podría significar la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.

6.5.- Finalmente, debe recordarse que tanto la Legislación como la jurisprudencia han señalado de forma insistente que bajo ninguna circunstancia el pensionado puede asumir las consecuencias ante la falta de pago o recobro de las cuotas partes pensionales. Es por ello por lo que la existencia de un término de prescripción en nada afecta el derecho del ex trabajador, quien es en últimas el destinatario de la seguridad social.”

En este contexto normativo y jurisprudencial, se procede a hacer el análisis del caso concreto.

El caso concreto.

Para el efecto, la Sala parte de los siguientes hechos probados:

- El día 11 de julio de 2007, el Municipio de Girardot, mediante la Resolución número 758, resolvió liquidar oficialmente los porcentajes de las cuotas partes pensionales adeudados por el FONDO PASIVO FERROCARRILES NACIONALES, a favor del Municipio de Girardot en la suma de \$203.751.071,69, más los intereses causados. (Folios 331 y 332 c.a.) Los motivos esgrimidos en dicho acto fueron los siguientes:

“(…)

*Que el Municipio de Girardot **EXPIDIÓ LAS RESOLUCIONES DE RECONOCIMIENTO DE PENSIÓN** de las siguientes personas: MARCO ANTONIO ROCERO MORALES, PATROCINIO GUAYARA, SANTOS REYES HERNÁNDEZ, OLIVERIO GOMEZ QUIMBAYO, PROSPERO LIZ JOSÉ, ELIODORO HERRERA SÁNCHEZ, según se relaciona en los anexos 1, 2, 3, 4, 5 y 6, los cuales hacen parte integral de esta resolución.*

*Que verificados los archivos correspondientes, se tiene que, las personas antes mencionadas **SE ENCUENTRAN PENSIONADAS POR EL MUNICIPIO DE GIRARDOT, habiéndoseles pagado el total de las mesadas pensionales** incluidos los porcentajes de conformidad a las correspondientes resoluciones donde se reconoce pensiones que debe asumir la entidad deudora.*

Que revisados los archivos, las personas mencionadas laboraron durante un lapso de tiempo con la entidad deudora, razón por la cual debe asumir el pago de los porcentajes que se indican en los anexos 1, 2, 3, 4, 5 y 6, los cuales hacen parte integral de esta resolución.

Que el Municipio de Girardot, ha cancelado porcentajes correspondientes a la entidad deudora y por lo tanto adeuda al

Municipio de Girardot, las sumas que se indican en los anexos 1, 2, 3, 4, 5 y 6.

Que las sumas adeudadas resultan de multiplicar el número de mesadas pagadas por el Municipio de Girardot, por el porcentaje que le corresponde asumir a la entidad deudora.

La relación de pensionados porcentajes correspondientes a cada ente y número de meses que el Municipio de Girardot ha pagado, se detallan en los anexos 1, 2, 3, 4, 5 y 6, los cuales hacen parte integral de esta resolución.

*Que como consecuencia de lo anterior se desprende que el Fondo Pasivo Ferrocarriles nacionales (sic), adeuda al Municipio de Girardot la suma de (\$203.751.071,69) Doscientos tres millones setecientos cincuenta y un mil setenta y un pesos con sesenta y nueve centavos, por concepto de cuotas partes pensionales, correspondiente a los pensionados MARCO ANTONIO ROCERO MORALES, PATROCIONIO GUAYARA, SANTOS REYES HERNANDEZ, OLIVERIO GOMEZ QUIMBAYO, PROSPERO LIZ JOSE, ELIODORO HERRERA SANCHEZ, según se relaciona en los anexos 1, 2, 3, 4, 5 y 6, los cuales hacen parte integral de esta resolución.”
(negrillas y mayúsculas fuera de texto)*

- El 14 de julio de 2007, la Tesorera del Municipio de Girardot libró el Mandamiento de Pago número 03 en contra del Fondo Pasivo Ferrocarriles Nacionales, por la obligación contenida en la Liquidación Oficial número 758 de 2007. (Folios 294 y 295 c.a.)
- La parte actora, mediante escrito del 1º de noviembre de 2007, propuso las excepciones de falta de título ejecutivo, prescripción de la acción de cobro, buena fe del demandado, inembargabilidad de dineros de la entidad y compensación por obligaciones recíprocas. (Folios 208 a 220 c.a.)
- La Secretaría de Hacienda del Municipio de Girardot, mediante acto del 7 de noviembre de 2007, resolvió declarar no probadas las excepciones formuladas por la parte actora, ordenó seguir adelante la ejecución y practicar la liquidación del crédito. (Folios 46 y 47 c.a.)

Respecto de la excepción de prescripción concluyó que “haciendo una interpretación de la disposición citada por el memorialista, se evidencia que lo que quiso el legislador fue señalar el término de tres años a partir de la vigencia de la ley, para que efectuarse (sic) el recobro de las cuotas partes pensionales, entendido que para el caso del municipio de Girardot, la acción de cobro se profirió el acto administrativo de liquidación dentro de los tres años siguientes, esto es, el término de prescripción fenece en el año 2009, decisión debidamente notificada a la entidad demandada.”

Y frente a la excepción de falta de título ejecutivo, el municipio adujo, a partir del artículo 828 del E.T., que “(...) se profirió la resolución No. 758 del 11 de Julio de 2007, por medio de la cual se liquidan oficialmente las obligaciones correspondientes a porcentajes de cuotas partes pensionales adeudadas por la policía nacional, acto administrativo en cuyo contexto se observa que se determinó periodo a cobrar, reajuste, valor pensión, valor cuota parte y valor causado, por lo que no cabe duda que la administración

municipal cumplió con todos los requisitos de contenido esencial, de lo cual se desprende una obligación clara, expresa y exigible.”

- Contra la resolución que resolvió las excepciones, la parte actora interpuso recurso de reposición y, en subsidio de apelación, los que fueron resueltos mediante acto del 27 de diciembre de 2007, en el sentido de confirmar el acto del 7 de noviembre de 2007. (Folios 28 y 29 c.a.)

Como se puede apreciar de los hechos probados, el Municipio de Girardot pretende el cobro de ciertas cuotas partes pensionales teniendo como título ejecutivo la Resolución número 758 del 11 de julio de 2007, que liquidó oficialmente las obligaciones correspondientes a las cuotas partes pensionales a su cargo.

En esta resolución, el Municipio afirma que expidió ciertas resoluciones de reconocimiento de pensiones que no identifica ni adjunta al proceso. También afirma que fue con ocasión de la verificación que hizo a los archivos correspondientes que se dio cuenta de que las personas a las que reconoció la pensión también laboraron con la entidad deudora y que, por eso, debe asumir ciertos porcentajes que se indican en los anexos 1,2,3,4,5 y 6 que forman parte de esa Resolución.

En la Resolución 758 de 2007 también explica cómo liquidó las sumas adeudadas y dijo que resultaban de multiplicar el número de mesadas pagadas por el Municipio, por el porcentaje que le corresponde asumir a la parte actora, pero no explica de dónde sacó tales porcentajes. Sólo se remite, nuevamente, a los mentados anexos de la Resolución.

Vistos los anexos, se aprecian 6 cuadros denominados estado de cuenta. Tales cuadros discriminan el porcentaje de la cuota parte por cada uno de los pensionados, el valor de la pensión, la fecha en que se reconoció la pensión, la fecha a partir de la que se causó la cuota parte, el período a cobrar y la fecha de reajuste, el porcentaje de reajuste, el valor de la pensión, el valor de la cuota parte y el valor causado.

Llama la atención en esos cuadros que las resoluciones de reconocimiento de la pensión, que no se identifican ni reposan en el expediente, datan de los años 73, 76, 82, 83, 85 y 88. Por eso, la liquidación de las cuotas partes se hace desde tales años.

En consecuencia, la Resolución 758 de 2007 es el acto administrativo que liquida el crédito y, por tanto, por sí sola, como se precisó, no puede ser tomada como título ejecutivo, 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, que, como se dijo, ni se identifican ni reposan en el expediente.

Lo anterior es suficiente para dar por probada la excepción de falta de título ejecutivo y, por tanto, la Sala se releva de analizar la excepción de prescripción.

En cuanto a la petición de condena en costa, debido a que este asunto no fue apelado por la parte actora, la Sala no se pronunciará al respecto y confirmará la sentencia del Tribunal.

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

F A L L A

1. **REVÓCANSE** los numerales 1 y 2 de la sentencia del 25 de noviembre de 2009, proferida por la Sección Cuarta, Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia contra el Municipio de Girardot.

En su lugar, **DECLÁRASE** probada la excepción de falta de título ejecutivo y, por tanto, **DECLÁRASE** la nulidad del acto administrativo de fecha 7 de noviembre de 2007, proferido por la Tesorera Municipal de Girardot, mediante el cual se declaró no probadas las excepciones formuladas por el Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, en contra del Mandamiento de Pago No. 3 de fecha 14 de septiembre de 2007, estableciendo seguir adelante la ejecución, practicándose la liquidación del crédito y ordenando el remate de bienes.

Así mismo, **DECLÁRASE** nulo el acto administrativo de fecha 27 de diciembre de 2007, proferido por la Tesorera Municipal de Girardot, mediante el cual no se repone el acto administrativo de fecha 7 de noviembre de 2007.

2. A título de restablecimiento del derecho, se declara terminado el proceso de cobro coactivo.
3. En lo demás **CONFÍRMASE** la sentencia

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

Esta providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

WILLIAM GIRALDO GIRALDO