



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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 76001-23-33-000-2013-00509-01 [26309]
Demandante: FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES
NACIONALES DE COLOMBIA
Demandado: DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA
Temas: Cobro coactivo. Cuotas partes pensionales. Prescripción

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 18 de febrero de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que dispuso:

«**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad parcial de las resoluciones GV-CC-MD-R-257 del 29 de junio de 2012 –que resolvió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago- y GV-CC-MD-R-564 del 31 de diciembre de 2012 –que resolvió el recurso de reposición contra el acto que resolvió las excepciones-.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** probada la excepción de prescripción de la acción de cobro propuesta por el Fondo del Pasivo Social de Ferrocarriles de Colombia contra el mandamiento de pago contenido en la Resolución GV-CC-MD-R-033 del 26 de enero de 2012, proferida por el departamento del Valle del Cauca, respecto de las cuotas partes pensionales de los jubilados Antonio Rojas Sánchez, José Aníbal Duque, Marino Ramírez Peña, Martiniano Zorrolla Garcés, Miguel Aguirre Caicedo, Francisco José Balanta Mina, Norman Camacho Rivera, Libardo Antonio Ovalle, Jesús María Caro Urrego, Hernando Miller Mosquera, David Hunfredo Alomia Salinas, José María Jaramillo Rosales, Pedro Antonio Arana Posso y Harold Gómez Echeverry, por los periodos comprendidos entre la fecha de ingreso a nómina de cada jubilado y el 26 de febrero de 2002, entre el 27 de diciembre de 2002 y el 28 de julio de 2006 y entre el 29 de julio de 2006 y el 31 de diciembre de 2010, conforme la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Condenar en costas a la parte demandada, que serán liquidadas por Secretaría, de conformidad con el artículo 188 del CPACA, en armonía con los numerales 1 y 7 del artículo 365 del CGP. Sin lugar a agencias en derecho.

QUINTO: En firme la presente decisión, por Secretaría, devuélvase a la parte demandante los remanentes de la cuota o gastos ordenada en el numeral 5º del auto admisorio de la demanda a que hubiere lugar»¹.

¹ Fls. 841 vto. c.p. 1.



ANTECEDENTES

Mediante la Resolución nro. GV-CC-MD-R-033 del 26 de enero de 2012, la Tesorería General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Departamento del Valle del Cauca libró mandamiento de pago en contra de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, por la suma de \$2.923.930.294,68 como capital e intereses desde la causación del derecho hasta la fecha de corte (31 de diciembre de 2010), en relación con los siguientes jubilados: Jaime Perdomo Medina, Antonio Sánchez Rojas, José Aníbal Duque, Erasmo Calderón Jiménez, Marino Peña Ramírez, Martiniano Garcés Zorrilla, Miguel Caicedo Aguirre, José Francisco Mina Balanta, Norman Rivera Camacho, Libardo Antonio Ovalle, Jesús María Caro Urrego, Hernando Miller Mosquera, David Hunfredo Alomina Salinas, José María Jaramillo Rosales, Pedro Antonio Arana Posso y Harold Gómez Echeverry². Contra el anterior acto, el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia presentó como excepciones la de falta de título ejecutivo y prescripción de la acción de cobro³.

El 29 de junio de 2012, la citada dependencia expidió la Resolución nro. GV-CC-MD-R-257, mediante la cual resolvió las excepciones propuestas y declaró parcialmente probada la excepción de prescripción de las cuotas partes pensionales de las mesadas pagadas por el departamento del Valle del Cauca: i) correspondiente a los meses de agosto a diciembre de 2006, de enero a diciembre de 2007, de enero a diciembre de 2008 y de enero de 2009, por haber transcurrido más de tres (3) años, en relación con los siguientes jubilados: Antonio Sánchez Rojas, José Aníbal Duque, Marino Peña Ramírez, Martiniano Garcés Zorrilla, Miguel Caicedo Aguirre, Norman Rivera Camacho, Libardo Antonio Ovalle, Jesús María Caro Urrego, Hernando Miller Mosquera, David Hunfredo Alomina Salinas, José María Jaramillo Rosales, Pedro Antonio Arana Posso y Harold Gómez Echeverry, ii) declaró la prescripción de las cuotas partes causadas desde la fecha de ingreso a nómina hasta el 25 de febrero de 1992, de los siguientes jubilados: Antonio Sánchez Rojas, José Aníbal Duque, Marino Peña Ramírez, Martiniano Garcés Zorrilla, Miguel Caicedo Aguirre, Francisco José Balanta Mina, Norman Rivera Camacho, Libardo Antonio Ovalle, Jesús María Caro Urrego, Hernando Miller Mosquera, David Hunfredo Alomina Salinas, José María Jaramillo Rosales, Pedro Antonio Arana Posso y Harold Gómez Echeverry. Adicionalmente, ordenó seguir adelante con la ejecución⁴.

Contra la anterior resolución el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia interpuso recurso de reposición.

Por medio de la Resolución nro. GV-CC-MD-R-564 del 31 de diciembre de 2002, la Tesorería General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Departamento del Valle del Cauca confirmó el acto recurrido y ordenó continuar la ejecución por concepto de las cuotas partes pensionales con corte de capital e intereses al 30 de septiembre de 2012⁵.

² Fls. 17 a 29 c.p. 1.

³ Fls. 34 a 53 c.p.1.

⁴ Fls. 55 a 89 c.p.1.

⁵ Fls. 142 a 185 c.p. 1.



DEMANDA

El Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, formuló las siguientes pretensiones⁶:

«1.- Declarar nulo el Acto Administrativo contenido en la Resolución No. GV-CC-MD-R-033 de fecha 26 de Enero de 2012, proferida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tesorería General de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca, mediante la cual se libra Mandamiento de Pago por Vía Coactiva a favor del DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA y en contra de la NACIÓN – FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA, por la suma de DOS MIL NOVECIENTOS VEINTITRÉS MILLONES NOVECIENTOS TREINTA MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS CON 68/100 (\$2.923.930.294.68).

2.- Declarar nulo el Acto Administrativo contenido en la Resolución No. GV-CC-MD-R-257 de fecha 29 de Junio de 2012, proferida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tesorería General de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca, mediante la cual se resuelven excepciones propuestas por el Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia y ordena seguir adelante la ejecución a favor de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca y en contra del FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA, por las sumas adeudadas por concepto de capital e intereses de las cuotas partes pensionales correspondientes a los señores JAIME MEDINA PERDOMO, ANTONIO ROJAS SÁNCHEZ, JOSÉ ANIBAL DUQUE, ERASMO CALDERÓN JIMÉNEZ, MARINO PEÑA RAMÍREZ, MARTINIANO ZORRILLA GARCÉS, MIGUEL AGUIRRE CAICEDO, FRANCISCO JOSÉ BALANTA MINA, NORMAN CAMACHO RIVERA, LIBARDO ANTONIO OVALLE, JESÚS MARÍA CARO URREGO, HERNANDO MILLER MOSQUERA, DAVID HUNFREDO ALOMINA SALINAS, JOSÉ MARÍA JARAMILLO ROSALES, PEDRO ANTONIO ARANA POSSO y HAROLD GÓMEZ ECHEVERRY.

3.- Declarar nulo el Acto Administrativo contenido en la Resolución No. GV-CC-MD-R-564 de fecha, 31 de Diciembre de 2012, proferida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tesorería General de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca, mediante la cual resuelve en forma parcial el Recurso de Reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 257 del 29 de junio de 2012, confirmando la declaración parcialmente probada en la excepción de Prescripción y ordena continuar con la ejecución en contra del FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA.

4.- Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de Restablecimiento del Derecho, se declare terminado el proceso coactivo y en consecuencia declarar que el FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA no adeuda suma alguna por los conceptos que se pretenden cobrar en el mandamiento de Pago No. GV-CC-MD-R-033 de fecha 26 de Enero de 2012.

5.- Se condene en costas y agencias en derecho a la demandada»⁷.

La actora invocó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 23, 29, 63, 72, 116, 189, 209 y 238 de la Constitución Política
- Artículos 2, 3, 6, 7, 17, 19 y 31 del Código Contencioso Administrativo
- Artículo 488 del Código de Procedimiento Civil
- Artículos 823 a 842-2 del Estatuto Tributario
- Artículo 619 del Código de Comercio

⁶ Fls. 392 a 393 c.p. 1.

⁷ Fls. 392 a 393 c.p. 1.



Como concepto de la violación, expuso, en síntesis, lo siguiente:

Se refirió a los fundamentos constitucionales y legales de la facultad de cobro coactivo de las entidades y a la necesidad de que se cumpla el procedimiento especial para la conformación del título ejecutivo en relación con el cobro de cuotas partes pensionales (Decretos 2921 de 1948 y 1848 de 1985).

Expuso que en este caso no se cuenta con un título ejecutivo –complejo- que sea susceptible de cobro coactivo, porque hace falta para su conformación el oficio de consulta de la cuota parte pensional, el oficio de aceptación de la cuota parte pensional, los actos administrativos de reconocimiento, reajuste, sustitución, aclaratorias, modificatoria, fotocopia de las cédulas de ciudadanía de los pensionados, confirmación del pago de las mesadas a los beneficiarios actuales de la pensión, certificados de tiempo de servicio, de supervivencia, el pago de las mesadas pensionales y todos los documentos de sustitución pensional.

Adujo que en el expediente no reposan los actos administrativos y documentos que, por ser constitutivos de derechos, deben ser aportados en original o copia auténtica.

Sostuvo que con la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006 se llenó el vacío frente a la posibilidad de aplicar la prescripción en el cobro de las cuotas partes pensionales, norma conforme con la cual, en el caso concreto, la entidad solo estaba obligada a pagar lo causado durante los tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de notificación del mandamiento de pago, diligencia que se realizó el 14 de octubre de 2010. Es decir, el recobro solo operaba a partir del 14 de octubre de 2007 y hacia futuro.

OPOSICIÓN

La parte demandada no contestó la demanda⁸.

AUDIENCIA INICIAL

El 6 de diciembre de 2018 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011⁹. En dicha diligencia se precisó que no se presentaron irregularidades procesales, nulidades que afecten lo actuado, se indicó que la parte demandada no contestó la demanda y que no se solicitaron medidas cautelares.

El litigio se concretó en determinar la legalidad de los actos administrativos demandados.

⁸ Según el informe de secretaría que obra en el folio 444 del c.p. 1, dentro del término de traslado de la demanda no se presentó manifestación alguna.

⁹ Fls. 457 a 461 c.p. 1.



Finalmente, se tuvieron como pruebas las aportadas con la demanda y se dio traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rinda concepto.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en tanto declaró la nulidad parcial de las Resoluciones nros. GV-CC-MD-R-257 del 29 de junio de 2012 por la que se resolvieron las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago y GV-CC-MD-R-564 del 31 de diciembre de 2012, que resolvió el recurso de reposición, por advertir que la entidad demandada aplicó de forma errónea el término de prescripción de las cuotas partes pensionales.

Teniendo en cuenta la sentencia proferida por esta Sección el 7 de mayo de 2020, expediente 24300, concluyó que:

- Las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales del periodo comprendido entre la fecha de ingreso a nómina de cada jubilado y el 26 de febrero de 2002 están prescritas, porque los 10 años de prescripción señalados en el artículo 2536 del Código Civil, ya estaban cumplidos para el 27 de febrero de 2012, fecha de notificación del mandamiento de pago.
- Las obligaciones comprendidas entre el 27 de febrero de 2002 y el 26 de diciembre de 2002 (antes de la entrada en vigencia del artículo 8 de la Ley 791 de 2002), que disminuyó el término de prescripción de la acción ejecutiva, no están prescritas, porque no habían transcurrido los 10 años de prescripción señalados en el artículo 2536 del CC, contados a partir del 27 de febrero de 2012.
- Las obligaciones comprendidas entre el 27 de diciembre de 2002 (fecha en la que entró en vigencia la Ley 791 de 2002) y el 28 de julio de 2006 (antes de la entrada en vigor de la Ley 1066 de 2006) están prescritas, porque ya había transcurrido el término de 5 años para cuando se notificó el mandamiento de pago.
- En relación con las obligaciones surgidas en vigencia de la Ley 1066 de 2006 (29 de julio de 2006) y hasta el 31 de diciembre de 2010 (fecha de corte señalada en el mandamiento de pago), el conteo del término de 3 años inició el 29 de julio de 2006 (entrada en vigencia), por lo que la Administración tenía plazo hasta el 29 de julio de 2009 para notificar el mandamiento de pago, diligencia que se surtió el 27 de febrero de 2012, por lo que las obligaciones surgidas entre el 29 de julio de 2006 y el 31 de diciembre de 2010 están prescritas.

Finalmente, condenó en costas a la parte vencida en el proceso, en la medida de su causación y comprobación (num. 1 del art. 265 CGP). Teniendo en cuenta que la apoderada de la parte demandante no asistió a la audiencia inicial y tampoco alegó de conclusión, se abstuvo de reconocer agencias en derecho en esa instancia.



RECURSO DE APELACIÓN

El departamento del Valle del Cauca apeló la sentencia de primera instancia y solicitó su revocatoria en los siguientes términos¹⁰:

Expuso que no está de acuerdo con la decisión del *a quo* frente a que operó la prescripción sobre las cuotas partes pensionales antes de la Ley 1066 de 2006, porque no existía norma especial que lo determinara de manera expresa o tácita.

Anotó que de conformidad con el artículo 8 del Decreto 2981 de 1948 en concordancia con el numeral 3 del artículo 75 del Decreto 1848 de 1969, para la exigibilidad de la obligación debe contarse a partir de la presentación de las cuentas de cobro (25 de enero de 2011).

Señaló que de acuerdo con el numeral 4 del artículo 407 del CPC, los bienes del Estado tienen la característica de ser imprescriptibles, a pesar de lo establecido en el artículo 2517 del CC, disposición que es aplicable para las relaciones entre particulares o entre el Estado y los particulares, pero no para el *sub examine*.

Puso de presente que antes de la Ley 1066 de 2006 no era viable tener en cuenta el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968, porque esa norma se creó en función de los derechos de carácter prestacional y no para el recobro de cuotas partes pensionales entre entidades públicas, como lo determinó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el Concepto 1853 de 2003.

Aclaró que la Ley 1066 de 2006 no tiene efectos retroactivos, como lo establece el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 (modificado por el artículo 624 del CGP), por no regir o tener efectos sobre hechos, actos y circunstancias que se hayan realizado o materializado antes de su promulgación. De manera que su aplicación es sobre las obligaciones originadas con posterioridad a su vigencia, por lo que las suscitadas antes del 29 de julio de 2006 pueden ser exigidas conforme al procedimiento llevado a cabo por el departamento del Valle del Cauca.

Destacó que, en concordancia con el artículo 209 de la CP, la función administrativa está al servicio de los intereses generales, correspondiéndole a las autoridades administrativas adecuar sus actuaciones para efectuar los fines del Estado, esto es, proveyendo el ejercicio de sus funciones e inhibiéndose de obstaculizar su cumplimiento.

Agregó que se debe aplicar el principio de colaboración entre entidades del Estado consagrado en el artículo 113 de la CP (desarrollado en el artículo 6 de la Ley 489 de 1998), para facilitar el ejercicio de sus funciones, en razón a que cada una contrae obligaciones que no deben ser asumidas por otro órgano.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

¹⁰ Índice 2 de Samai. 21_ED_RECURSOAP_17RECURSODEAPE LAC(.pdf) NroActua 2.



El recurso de apelación se admitió mediante auto del 16 de febrero de 2022¹¹ y dentro del término de su ejecutoria, la parte demandada no se pronunció. Al no ser necesaria la práctica de pruebas en segunda instancia, no se corrió traslado para alegar (num. 4 y 5 del art. 247 del CPACA)¹². El Ministerio Público no emitió concepto.

CONSIDERACIONES

La Sala decide sobre la legalidad de la Resolución nro. GV-CC-MD-R 257 del 29 de junio de 2012, por medio de la cual la Tesorería General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Gobernación del Valle del Cauca resolvió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago nro. GV-CC-MD-R 033 del 26 de enero de 2012 y, de la Resolución nro. GV-CC-MD-R-564 del 31 de diciembre de 2012, por la que la citada dependencia resolvió el recurso de reposición, confirmando la decisión recurrida.

En los términos del recurso de apelación se debe examinar: (i) si ante la falta de norma especial, resulta improcedente aplicar el fenómeno de la prescripción a las obligaciones de cuotas partes pensionales surgidas con anterioridad a la expedición y entrada en vigencia de la Ley 1066 de 1996 y (ii) si el cómputo de la prescripción para dichas obligaciones se debe realizar a partir de la notificación de la cuenta de cobro.

Prescripción de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales antes de la entrada en vigor de la Ley 1066 de 2006. Reiteración jurisprudencial¹³

Respecto al recobro de cuotas partes pensionales pagadas antes de la Ley 1066 de 2006 se han presentado dos posiciones: i) la imprescriptibilidad, expuesta por la Sala de Consulta y Servicio Civil y ii) la prescriptibilidad, propuesta por las secciones Segunda y Cuarta del Consejo de Estado.

Para la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el Concepto 1853 del 11 de diciembre de 2007 reiterado en el Concepto 1895 del 28 de mayo de 2008, el derecho de recobro de las cuotas partes pensionales pagadas antes de la Ley 1066 de 2006 es imprescriptible, tal como lo sostiene el departamento del Valle del Cauca.

Por su parte, las secciones Segunda y Cuarta del Consejo de Estado han considerado que el recobro de cuotas partes pensionales exigibles antes de la Ley 1066 de 2006 y la acción establecida para su cobro coactivo son prescriptibles. Sin embargo, el término de prescripción no ha sido una cuestión unánime, en algunos eventos han recurrido a codificaciones diferentes para establecer el término de prescripción aplicable: en ciertos casos acudieron a los Decretos 3135 y 1848 que establecieron una prescripción trienal; en otros, recurrieron al Código Civil en materia de prescripción de la acción ejecutiva.

¹¹ Índice 4 de SAMAI.

¹² Modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

¹³ Sentencia del 31 de octubre de 2018, Exp. 23201, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



En la sentencia que se reitera se precisó que el recobro de las cuotas partes pensionales pagadas antes de la vigencia de la Ley 1066 de 2006, esto es, con anterioridad al 29 de julio de ese año, es susceptible de extinción por prescripción, teniendo en cuenta que en el Código Civil se estableció la prescripción liberatoria como un mecanismo de extinción de acciones y derechos que durante cierto tiempo no han sido ejercidos por su titular, ni se reconocen por el obligado dentro de un término ininterrumpido y definido por la ley (arts. 2512 y 2535).

En las acciones ejecutivas, el Código Civil dispuso un término de 10 años en el artículo 2536¹⁴, el cual fue reducido a 5 años por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002, vigente a partir del 27 de diciembre del mismo año.

Tal regulación es aplicable en *«favor y en contra de la Nación, del territorio, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo»*, de conformidad con lo establecido en el artículo 2517 *ibídem*.

Por lo expuesto, la prescripción de acciones y derechos es, en principio, la regla general, lo que apareja la aplicación de las previsiones del Código Civil en la materia, pues por razones de seguridad jurídica la *«imprescriptibilidad»* debe obedecer a una regla del legislador, que es el competente para ello. De ahí que resulte procedente aplicar, en casos como el presente, la prescripción de la acción ejecutiva para el recobro de cuotas partes pensionales pagadas antes de la Ley 1066, ya sea de 10 o de 5 años, según se trate de obligaciones previas o posteriores a la vigencia de la Ley 791 de 2002 (27 de diciembre).

Lo anterior se corrobora porque no existía una norma que exceptuara los créditos a favor y en contra de las entidades públicas de la prescripción extintiva y, mucho menos, una disposición que regulara el plazo de prescripción tratándose del recobro de cuotas partes pensionales, lo que fue regulado con el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006 que se expidió, precisamente, para clarificar el tema debido a las posiciones encontradas que existían sobre el particular¹⁶.

En consecuencia, por razones de seguridad jurídica el término de prescripción de la acción ejecutiva previsto en el Código Civil es el aplicable para la extinción de la acción ejecutiva de cuotas partes pensionales exigibles antes de la Ley 1066 de 2006.

Para la Sala, la prescripción trienal de acciones prevista en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, no es aplicable en virtud que esta rige en la relación empleador-trabajador, por lo que no puede extenderse a la

¹⁴ «Art. 2536. La acción ejecutiva se prescribe por diez años, y la ordinaria por veinte. La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de diez años, y convertida en ordinaria durará solamente otros diez».

¹⁴ «Art. 8. El artículo 2536 del Código Civil quedará así:

¹⁵ «Art. 8. El artículo 2536 del Código Civil quedará así:

Art. 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».

¹⁶ Fue por eso que en la ponencia para primer debate en Cámara se sostuvo: «[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».



relación entre entidades públicas para el cobro de créditos por cuotas partes pensionales. Tal conclusión se reafirma al considerar que la interrupción del término de prescripción se genera por una actuación que no es imputable a las entidades públicas en el proceso de cobro, sino a un tercero ajeno a esa relación, como lo es el trabajador. Cabe recordar que la interrupción se genera por el «*simple reclamo escrito del trabajador o empleado*».

Teniendo en cuenta la reducción del término de prescripción extintiva de la acción ejecutiva que se llevó a cabo mediante la Ley 791 de 2002 -de 10 a 5 años-, esta Sección ha acogido lo dicho por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, en el entendido que el artículo 41 de la Ley 153 de 1887 no es aplicable en el asunto, porque regula la prescripción adquisitiva de dominio, no la extintiva de derechos, como ha sido reconocido en la jurisprudencia de las altas cortes.

El Consejo de Estado ha sostenido que «*el artículo 41 de la Ley 153 de 1887 se refiere únicamente a la prescripción adquisitiva o usucapión*»¹⁷. Por su parte, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia afirmó que «*en virtud de la primera de las normas citadas [se refiere al artículo 41], si el tiempo de posesión exigido por la legislación positiva anterior para la prescripción adquisitiva, no se hubiere completado al promulgarse la ley que lo modifica, podrá el prescribiente acogerse a una u otra ley según su voluntad*», más si opta por la posterior «*la prescripción no empezará a contarse sino desde la fecha en que la ley nueva hubiere empezado a regir*»¹⁸. Y la Corte Constitucional señaló que «*[e]l artículo 41 de la Ley 153 de 1887 regula a partir de cuándo comienza la adquisición de un derecho sustancial, sobre un objeto corporal (mueble o inmueble) que se logra por el transcurso del tiempo*»¹⁹.

De acuerdo con lo expuesto, la disposición aplicable es el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, según el cual, en su versión original «*[l]as leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación*» [Destaca la Sala].

Así que, comoquiera que la Sala ha reiterado²⁰ que la regla de prescripción del recobro de las cuotas partes pensionales causadas con anterioridad a la Ley 1066 de 2006 es el Código Civil, art. 25361, en su redacción original y con la modificación introducida por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002, los términos de prescripción corresponden a los siguientes:

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez, providencia del veintisiete (27) de mayo de 2004, Exp. 24371.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Providencia del 6 de agosto de 1992. M.P.: Pedro Lafont Pianetta, Exp. 3515.

¹⁹ Esa afirmación se reforzó al expresar que «*el artículo 41 de la Ley 153 de 1887, regula a partir de cuándo comienza a contarse el término de prescripción adquisitiva, justamente para la adquisición de ese derecho, por el transcurso del tiempo, regulación que no se encuentra en contravía del artículo 228 constitucional como se explicará: la norma constitucional prevé una regulación que no riñe con lo dispuesto en el artículo 228 constitucional, en tanto la disposición acusada [artículo 41] establece un término a partir de cuándo se adquiere el dominio de un bien por prescripción adquisitiva de dominio. El derecho sustancial a la adquisición de una propiedad por el transcurso del tiempo ya sea bajo la regulación de una ley vigente con la que se permitía ese derecho o mediante una nueva ley que la modifica. Por tanto, se concluye que la disposición demandada contiene una regulación que el legislador estableció con el fin de resolver un posible conflicto de aplicación de la ley en el tiempo, que se pudiese presentar en el evento en que el legislador cambie de legislación, en cuanto al término establecido para adquirir un bien corporal mueble o inmueble por prescripción adquisitiva de dominio*». (Resaltado de la Sala). Corte Constitucional, sentencia C-398 de 2006.

²⁰ Sentencias del 6 de noviembre de 2019, Exp. 23765, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, del 28 de noviembre de 2019, Exp. 22950 C.P. Milton Chaves García, del 12 de diciembre de 2018, Exp. 22913 C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, del 30 de agosto de 2017, Exp. 21764 y del 19 de febrero de 2020, Exp. 23866, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



Cuotas partes causadas	Prescripción
Antes del 27 de diciembre de 2002	10 años
Entre el 27 de diciembre de 2002 (entrada en vigencia de la Ley 791 de 2002) y el 29 julio de 2006 (entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006)	5 años
Con posterioridad al 29 de julio de 2006	3 años

Por consiguiente, antes de la Ley 1066 de 2006, sí era prescriptible el cobro de cuotas partes pensionales, en aplicación de lo previsto en el Código Civil sobre prescripción extintiva de la acción ejecutiva.

El cómputo de la prescripción para dichas obligaciones se debe realizar a partir de la exigibilidad de la obligación, esto es, cuando se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas y no con la notificación de la cuenta de cobro como lo alega la entidad demandada.

Todo, porque como lo expuso la Sala en la sentencia que se reitera, «*el término de prescripción empezará a correr a partir de la exigibilidad de la obligación*²¹, esto es, a partir de la fecha en la que se realiza el pago de la mesada pensional al ex-trabajador, pues, en palabras de la Corte Constitucional, “[las cuotas partes pensionales] 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”²²»²³.

En conclusión, no prospera el cargo de apelación, siendo procedente confirmar la sentencia apelada.

Revisadas las pretensiones de la demanda, se advierte que, además de solicitarse la nulidad de la resolución que resolvió las excepciones y su confirmatoria, dicha petición se hizo extensiva al mandamiento de pago, acto que por ser de trámite no es susceptible de control de legalidad ante esta jurisdicción, siendo lo procedente que la Sala se inhiba de fallar de fondo frente al mismo²⁴.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, no se condenará en costas (agencias en derecho y gastos del proceso), comoquiera que no se encuentran probadas en el proceso. Se mantendrá la condena en costas impuesta en primera instancia porque no fue objeto del recurso de apelación.

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

²¹ Artículos 2535 C.C. (inc. 2º) y 4º de la Ley 1066 de 2006.

²² Corte Constitucional, sentencia C-895 de 2009.

²³ Sentencia del 31 de octubre de 2018, Exp. 23201, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

²⁴ En el mismo sentido, cfr. la sentencia del 20 de septiembre de 2018, Exp. 23402, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



FALLA

1. **INHIBÉSE** para proferir una decisión de fondo en relación con el Mandamiento de Pago nro. GV-CC-MD-R-033 del 26 de enero de 2012, expedido por la Tesorería General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Departamento del Valle del Cauca.
2. **CONFIRMAR** la sentencia del 18 de febrero de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.
3. Sin condena en costas en esta instancia.
4. **RECONOCER** personería al abogado Christian Leonardo Castro Londoño, como apoderado de la entidad demandada, en los términos de la sustitución del poder que obra en el índice 2 de SAMAI.

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO