



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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 05001-23-33-000-2012-00656-02 [23587]
Demandante: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA -CVC-
Demandado: PENSIONES DE ANTIOQUIA Y MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Temas: Cobro coactivo. Cuotas partes pensionales. Prescripción

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 31 de mayo de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia¹, que resolvió²:

«**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente».

ANTECEDENTES

El 21 de noviembre de 2011, el Funcionario Ejecutor de Cobro Coactivo Administrativo de Pensiones de Antioquia expidió la Resolución nro. 000 537 mediante la cual libró mandamiento de pago en contra de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca por la suma de \$30.870.432, correspondiente a las cuotas partes jubilatorias adeudadas al 30 de septiembre de 2011 (pensionado Fernando Valencia Cruz), más los intereses que se causen desde cuando se hizo

¹ La Sección Primera de esta Corporación remitió el proceso por competencia, mediante auto del 13 de diciembre de 2017, porque en los actos administrativos demandados se resolvieron las excepciones y se ordenó seguir adelante la ejecución en un proceso de cobro coactivo administrativo (art. 1 del Acuerdo 55 de 2003). Fl. 4 c.p. 2. Mediante auto del 5 de abril de 2018 se avocó el conocimiento. Fl. 13 c.p. 2.

² Fls. 474 a 482 c.p. 1.



exigible la obligación y hasta cuando se cancelen conforme lo disponen los artículos 634, 635 y 867-1 del ET, junto con las costas del proceso³.

Contra el citado mandamiento de pago, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca formuló las siguientes excepciones: i) pago efectivo de la obligación porque no es la responsable de su pasivo pensional, toda vez que los recursos destinados para las cuotas partes pensionales se entregaron al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Fondo de Reservas para Bonos Pensionales, entidad que asumió la liquidación, emisión y pago de los bonos pensionales correspondientes (art. 26 del Decreto 1275 de 1994), ii) la calidad de deudor solidario, en consideración a que el proceso de cobro coactivo se debe adelantar en contra del citado ministerio, por ser el destinatario de los mencionados recursos y iii) prescripción de la acción de cobro porque el mandamiento de pago se expidió el 21 de noviembre de 2011 transcurriendo más de cinco (5) años desde la resolución de reconocimiento de la pensión (12 de enero de 2005)⁴.

El 8 de febrero de 2012, la Funcionaria Ejecutora de Cobro Coactivo Administrativo de Pensiones de Antioquia profirió la Resolución nro. 000 047 por medio de la cual resolvió declarar no probadas las excepciones propuestas y ordenó seguir adelante la ejecución⁵. Acto confirmado por la misma funcionaria mediante la Resolución nro. 000 111 del 27 de marzo de 2012, que decidió el recurso de reposición interpuesto contra el anterior acto⁶.

DEMANDA

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC (en adelante CVC), 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 pretensiones⁷:

- «1. Declarar nulo en su totalidad el Auto de Mandamiento de Pago No. 537 del 21 de noviembre de 2011.*
- 2. Declarar nula la Resolución No. 047 del 8 de febrero de 2012 que resuelve las excepciones formuladas por la CVC.*
- 3. Declarar nula la Resolución No. 111 del 27 de marzo de 2012 que resuelve el recurso de reposición presentado por la CVC.*
- 4. Que a título de restablecimiento del derecho se declare que el accionante no está obligado al pago de suma alguna por los conceptos indicados en los actos administrativos acusados y se ordene al accionado terminar con el procedimiento administrativo de cobro coactivo contra la CVC, así como abstenerse de nuevos procesos contra la CVC por concepto de cobro de cuotas partes pensionales, que el accionado debe cobrar al CONSORCIO FOPEP 2007, quien sustituyó a la CVC en el pago de su pasivo pensional desde enero de 1998».*

La actora invocó como normas violadas las siguientes:

³ Fls. 25 a 27 c.p. 1.

⁴ Fls. 236 a 241 y 279 vto. a 280 vto. c.p. 1.

⁵ Fls. 28 a 35 c.p. 1.

⁶ Fls. 36 a 40 c.p. 1.

⁷ Fls. 2 a 3 c.p. 1.



- Artículos 4 y 48 de la Constitución Política
- Artículo 1 parágrafo 1 de la Ley 549 de 1999
- Artículos 18 y 20 del Decreto Ley 1275 de 1994

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

Afirmó que con ocasión de su escisión y reestructuración (art. 113 de la Ley 99 de 1993), su pasivo pensional desapareció en todas sus formas, recursos y responsabilidad del pago, correspondiéndole al Ministerio de Hacienda y Crédito Público – FOPEP.

Señaló que Pensiones de Antioquia al pretender que se asuma el pago del pasivo pensional, atenta contra la sostenibilidad financiera del sistema, por cuanto libera a quien tiene la obligación y los recursos, además, viola las normas del presupuesto, conductas que generan responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal.

Anotó que para cuando se realizó el cobro, estaba vigente el parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 549 de 1999, que establecía las obligaciones que integran el pasivo pensional, tales como «*los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y, las cuotas partes de bonos y de pensiones*».

Puso de presente que mediante el Decreto 1275 de 1994 se escindió el componente eléctrico de esa corporación y se creó la Empresa de Energía del Pacífico S.A. EPSA ESP, estableciendo en el artículo 20 *ib.* que el producto de la venta de la totalidad de las acciones se destinaría en primer término para el pago de los pasivos pensionales e indemnizaciones de la CVC, lo que incluyó las cuotas partes pensionales.

Puntualizó que en el periodo de transición entre 1994 y 1997 continuó pagando los bonos pensionales y sus cuotas partes, las pensiones y sus cuotas pensionales. Recursos que le fueron devueltos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el año 1998, con fundamento en que el pasivo pensional de la corporación desapareció, siendo responsabilidad del citado ministerio.

Sostuvo que se realizó un cálculo actuarial valorado en la suma de \$277.074.018.646, que contenía los pensionados de la entidad, así como los funcionarios activos y retirados con quienes se tuviese alguna obligación pensional, el que fue aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público conforme a la comunicación del 15 de mayo de 1997.

Con base en dicho cálculo, se asumieron los pasivos pensionales y se trasladaron los recursos de la venta de las acciones de EPSA, para respaldar el pasivo tanto por pensiones como por bonos pensionales.

Indicó que el 25 de abril de 1997 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 1151 «*por el cual se reglamenta el Decreto Ley 1275 de 1994 y la Ley 100 de 1993*», con el objeto de regular el pago de todos los pasivos pensionales a cargo de la CVC, en los términos previstos en los artículos 20 y 26 Decreto 1275 de 1994. De



igual manera se determinó la forma en la que se administrarían los recursos trasladados al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional y al Fondo de Reservas para Bonos Pensionales.

Destacó que los recursos destinados al pago de pasivos pensionales ingresaron a un fondo-cuenta (Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional), administrado por encargo fiduciario por el Consorcio compuesto por Fidecolombia SA, Fiducoldex SA y Fiduagraria SA, entidades que suscribieron un contrato consorcial (Consorcio FOPEP) para la administración de los mencionados recursos. Para el caso de la CVC el pago de las pensiones que estaban a su cargo fue asumido por FOPEP a partir del 1º de enero de 1998.

Mencionó que ha realizado acciones administrativas y judiciales para definir la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del FOPEP o de cualquier otra entidad pública o privada para gestionar el pago, cobro y recaudo de las cuotas partes pensionales ante los órganos encargados de la administración del FOPEP.

Por lo anterior, concluyó que el proceso de cobro coactivo no se tenía que adelantar en su contra.

OPOSICIÓN

Pensiones de Antioquia se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente⁸:

Propuso las excepciones de: i) legalidad de los actos administrativos porque fueron expedidos conforme a derecho y se llevó a cabo un procedimiento de cobro coactivo para hacer efectivas las acreencias, en este caso, de cuotas partes, ii) legitimación en la causa por pasiva de la CVC, por cuanto es responsable de las obligaciones derivadas de la cuota parte pensional fijada por Pensiones de Antioquia, en consideración a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no se hace cargo de la deuda y de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 33 de 1985, está facultada para repetir contra las entidades que comparten el financiamiento de las pensiones de sus afiliados y iii) falta de integración del contradictorio, dada la insistencia de la CVC en que el citado ministerio debe ser el encargado del pago a través del FOPEP de la cuota parte de la pensión del señor Fernando Valencia Cruz, por lo tanto, se tenía que integrar la Litis con esa entidad.

En cuanto al fondo del asunto, expuso que la deudora no probó el pago de la obligación, la prescripción no operó y la calidad de deudor solidario no es una excepción.

Finalmente, manifestó que, si bien se han expedido los Decretos 1275 de 1994 y 1151 de 1997, normas de carácter particular con efectos inter partes, dirigidas a un

⁸ Fls. 94 a 98 c.p. 1.

caso específico, no se pueden desconocer normas de carácter superior, tales como las Leyes 100 de 1993 y 1066 de 2006.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, vinculado al proceso en la audiencia inicial celebrada el 15 de octubre de 2013⁹, como tercero interesado, quien contestó la demanda en los siguientes términos¹⁰:

Sostuvo que ninguna de las pretensiones formuladas por CVC tienen como destinatario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni podrían ser satisfechas por esa entidad, debido a que la nulidad solicitada es de tres actos administrativos proferidos por Pensiones de Antioquia durante el cobro coactivo que se adelantó en contra de la demandante.

Expuso que de acuerdo con los artículos 20 y 26 del Decreto Ley 1275 de 1994, el pasivo de naturaleza pensional de la CVC se pagaría con los recursos de la venta de acciones de EPSA, esto es, las «*pensiones causadas y el valor de los bonos pensionales a que haya lugar*» y, en ese orden, el Ejecutivo dictó las reglas bajo las cuales debía organizarse y cumplirse el mandato legal, para lo cual profirió el Decreto Reglamentario 1151 de 1997.

Agregó que los artículos 1 y 2 del mencionado decreto señalan los siguientes fines: i) regular la operación de pago de las mesadas pensionales, bonos pensionales y cuotas partes de los bonos pensionales a cargo de la CVC, ii) regular el procedimiento que conllevará la financiación de esos pagos con los recursos provenientes de la venta de acciones de EPSA de propiedad de la Nación, iii) regular la distribución de los recursos, ordenando destinar los de la operación de pago de las pensiones de la CVC al FOPEP y los de la operación de pago de los bonos pensionales y las cuotas partes de los bonos pensionales de la CVC al Fondo de Reservas para Bonos Pensionales y iv) fijar de forma taxativa que las mesadas pensionales, los bonos pensionales y las cuotas partes de los bonos pensionales a cargo de la CVC son los elementos de su pasivo pensional, cuyo pago ordena el Decreto Ley 1275 de 1994.

Mencionó que conforme con el Decreto Reglamentario 1151 de 1997, le correspondía a la CVC elaborar un cálculo actuarial del pasivo pensional y presentarlo para su aprobación a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues dicho instrumento técnico señalaría el monto de los recursos que se transferirían a los fondos encargados de los pagos.

Advirtió que, si bien tenían la responsabilidad de aprobar el cálculo actuarial, es una tarea eminentemente técnica que no le atribuye la obligación de asumir pasivos.

Indicó que el cálculo actuarial elaborado y presentado por la CVC recibió aprobación por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como consta en el documento nro. 8103 del 15 de mayo de 1997. No obstante, las cuotas partes de la corporación no hicieron parte de la regulación normativa

⁹ Fls. 315 a 316 vto. c.p. 1.

¹⁰ Fls. 320 a 325 vto. c.p. 1.



examinada y tampoco fueron estimadas en el citado cálculo, razón por la cual, no están en la órbita funcional y obligacional del ministerio.

Precisó que, comoquiera que las cuotas partes no se incluyeron en el pasivo definido por el Decreto 1275 de 1994 y tampoco fueron tenidas en cuenta en el cálculo actuarial, no se dejaron recursos de la venta de acciones de EPSA para cubrirlas.

Propuso las excepciones de: i) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no está legitimado para integrar la parte pasiva, toda vez que ninguno de los compromisos que en materia de obligaciones pensionales haya adquirido la CVC lo vinculan, ii) inexistencia de supuestos para llamar a este juicio al ministerio y iii) una sentencia desfavorable al ministerio vulneraría el principio de legalidad.

AUDIENCIA INICIAL

Los días 15 de octubre de 2013, 29 de mayo de 2014 y 1º de marzo de 2016, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011¹¹. En la primera diligencia se vinculó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como tercero interesado en las resultas del presente proceso y se declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda respecto de la pretensión de nulidad de la Resolución nro. 000 537 del 21 de noviembre de 2011, por medio de la cual Pensiones de Antioquia libró mandamiento de pago en contra de la CVC, por tratarse de un acto que no es susceptible de control de legalidad.

En la segunda diligencia, el *a quo* se abstuvo de resolver la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decisión confirmada por esta Corporación mediante auto proferido el 22 de septiembre de 2015¹².

En la última diligencia se fijó el litigio concretándolo en establecer si la parte demandante y la vinculada son responsables o no del pago de las cuotas partes jubilatorias del pensionado (Fernando Valencia Cruz), fijadas por Pensiones de Antioquia, las cuentas de cobro e intereses mencionados en aquellos, y si resulta procedente declarar o no la terminación del proceso de cobro coactivo.

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

SENTENCIA APELADA

¹¹ Fls. 315 a 316 vto., 391 a 392 c.p. y 427 a 428 c.p. 1, respectivamente.

¹² Sección Primera, C.P. María Elizabeth García González. Fls. 397 a 413 c.p. 1.



El Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Señaló que ninguna de las normas invocadas en la demanda y que regularon el proceso de reestructuración de la CVC, indican de manera clara y expresa en quién recae la responsabilidad de las cuotas partes pensionales de la corporación, puesto que, aunque señala la distribución de los recursos, no la libera de la obligación.

Analizó las normas aplicables al caso concreto y puntualizó que el artículo 20 del Decreto 1274 de 1995 se refiere al pago de los pasivos, pensiones e indemnizaciones de la CVC, el artículo 26 *ibídem* trata de los pasivos por razón de pensiones causadas y el valor de los bonos pensionales. A su vez, el Decreto Reglamentario 1151 de 1997 hace mención en general a los pasivos pensionales y el parágrafo 2 del artículo 2 alude a las mesadas pensionales, los bonos pensionales y las cuotas partes de bonos pensionales a cargo de la demandante en la fecha de su escisión y creación de EPSA.

Consideró que la actuación técnica impartida para la aprobación del cálculo actuarial que exigió la reestructuración, no comporta la asunción de tales obligaciones por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni releva a la CVC de las mismas, lo que se corrobora con el Decreto 1859 de 2015, por el cual se regula su pago a cargo de la demandante, norma en la que se indica que la administración y pago de las cuotas partes pensionales continúan siendo responsabilidad de la CVC, a quien se le entregaron los recursos necesarios, previa elaboración y actualización del cálculo actuarial. Destacó la constitución de un patrimonio autónomo al que se entregarán los recursos que para el efecto corresponden al FOPEP y al Fondo de Reservas para Bonos Pensionales.

Finalmente, no condenó en costas por no estar probadas, tampoco advirtió conducta procesal que las justifique.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte **demandante** inconforme con la decisión de primera instancia interpuso recurso de apelación, con fundamento en lo siguiente¹³:

Expuso que el Tribunal se centró en un tema que no tuvo objeciones por su parte, ignorando los puntos en discusión planteados en la demanda.

Adujo que, aunque el Decreto 1151 de 1997 no mencionó expresamente las cuotas partes pensionales, estas sí estaban incluidas en el concepto de pensión al que se refiere el artículo 2 de ese decreto, tal como lo reconoció el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el oficio recibido por la CVC el 8 de mayo de 1997, suscrito por el Viceministro Técnico Joaquín Bernal Ramírez, prueba aportada con la demanda. Agregó que en ninguno de los artículos de la Ley 100 de 1993 se menciona el

¹³ Fls. 491 a 495 c.p. 1.



concepto de cuotas partes pensionales, pero ello no significa que dicha figura haya desaparecido, puesto que está incluida en el concepto de pensión.

En consideración a dicho oficio se expidió el Decreto 1891 de 2015, mediante el cual se destinan los recursos para el pago de todos los elementos que integran el pasivo pensional de la CVC, incluidas las cuotas partes pensionales.

Por lo anterior, sostuvo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es la entidad que desde el año 1998 ha contado con los recursos para el pago de todos los elementos del pasivo pensional de la CVC (pensiones, bonos pensionales, cuotas partes pensionales y cuotas partes de bonos pensionales), por lo tanto, debe cumplir con la obligación, pues de lo contrario, se estaría cobrando dos veces el mismo concepto, lo que genera el pago de lo no debido.

Informó que actualmente el pasivo pensional de la CVC, según el cálculo actuarial entregado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asciende a 517 millones de pesos y los recursos con que cuenta ese ministerio para el mismo propósito superan el billón de pesos, producto de los rendimientos de los dineros que han estado en poder de la Nación por casi veinte años.

Finalmente, destacó que los elementos que integran el pasivo pensional están señalados en el parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 549 de 1999, así como en lo indicado por la jurisprudencia¹⁴, de modo que no pueden ser fijados de forma caprichosa por un decreto, en este caso, el 1151 de 1997.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante¹⁵ reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación.

Afirmó que no desconoce la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales, en su momento, se aceptó la cuota parte pensional, pero, aclaró que si bien es cierto el beneficiario de la pensión fue servidor público de la CVC, no se puede desconocer que aquellas integran el pasivo pensional que está a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por ser quien administra los recursos y realiza los pagos a través del FOPEP.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público insistió en lo manifestado en la contestación de la demanda y solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia¹⁶.

Aseguró que de acuerdo con el Decreto Ley 1275 de 1994 y el Decreto Reglamentario 1151 de 1997, el pasivo pensional de la CVC no está a su cargo y

¹⁴ Sentencias C-895/09 de la Corte Constitucional y del 28 de febrero de 2013, Exp. 11001-03-25-000-2009-0034-00 (0708-09) del Consejo de Estado.

¹⁵ Fls. 30 a 34 vto. c.p. 2.

¹⁶ Fls. 21 a 22 c.p. 2.



responsabilidad. Agregó que la corporación no incluyó las cuotas partes pensionales en el cálculo actuarial que elaboró y entregó para los fines de las citadas normas, de ahí que deba asumir su pago.

Indicó que en la última reglamentación adoptada por el Decreto 1891 de 2015 se reiteró que el cálculo actuarial es la herramienta técnica para la operación de pago y que los errores, omisiones e inexactitudes son responsabilidad de la CVC. También se precisó que la aprobación del citado cálculo por parte del ministerio hace relación a su consistencia matemática y no a que la información base se encuentre correcta y completa.

Pensiones de Antioquia y el Ministerio Público no intervinieron en esta etapa procesal.

CONSIDERACIONES

La Sala decide sobre la legalidad de la Resolución nro. 000 047 del 8 de febrero de 2012, por medio de la cual la Funcionaria Ejecutora de Cobro Coactivo Administrativo de Pensiones de Antioquia resolvió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago contenido en la Resolución nro. 000 537 del 21 de noviembre de 2011, y de la Resolución nro. 000 111 del 27 de marzo de 2012, por la que la citada funcionaria resolvió el recurso de reposición, confirmando la decisión recurrida.

En los términos del recurso de apelación, se debe determinar si está probada la excepción de pago efectivo de la obligación, en consideración a que, con ocasión de la reestructuración de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, el pago de las cuotas partes pensionales cobradas por Pensiones de Antioquia le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Reestructuración y regulación de los bonos pensionales de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

La Corporación Autónoma Regional del Cauca fue creada mediante el Decreto 3110 del 22 de octubre de 1954, ordenada su reestructuración por la Ley 99 de 1993¹⁷.

Mediante el **Decreto Ley 1275 del 21 de junio de 1994**¹⁸ se ordenó su reestructuración, transfiriendo las funciones de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica a la Empresa de Energía del Pacífico S. A. - EPSA.

¹⁷ ARTÍCULO 113. REESTRUCTURACIÓN DE LA CVC. Facultase al Presidente de la República por el término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley para reestructurar la Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC, y transferir y aportar a un nuevo ente, cuya creación se autoriza, las funciones de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, así como los activos y pasivos relacionados con dicha actividad.

¹⁸ Por el cual se reestructura la Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC, se crea la Empresa Energía del Pacífico S.A., EPSA y se dictan otras disposiciones Complementarias.



En el artículo 20 del citado decreto se dispuso que, con el producto de la venta de la totalidad de las acciones de la EPSA, se destinaría en primer término para el pago de los pasivos pensionales e indemnizaciones de la CVC.

Por su parte, el artículo 26 *ibídem* estableció que las indemnizaciones a favor de los trabajadores de la CVC, así como los pasivos por razón de pensiones causadas y el valor de los bonos pensionales a que haya lugar serán cancelados con el producto de la venta de las citadas acciones.

El Presidente de la República expidió el **Decreto 1151 de 1997** «por el cual se reglamenta el Decreto – ley 1275 de 1994 y la Ley 100 de 1993», con el objeto de regular el pago de los pasivos pensionales que existían a cargo de la CVC, en la fecha de su escisión y creación de la EPSA, con los recursos provenientes de la venta de las acciones emitidas por esta última de propiedad de la Nación, en los términos previstos en los artículos 20 y 26 del Decreto-Ley 1275 de 1994.

En el artículo 2 *ídem*, se dispuso que los recursos provenientes de la venta de las acciones de la EPSA, de propiedad de la Nación, cuyo producto debe destinarse al pago de los pasivos pensionales de que trata la Ley 100 de 1993, de conformidad con los artículos 20 y 26 del Decreto-Ley 1275 de 1994, se distribuirán de la siguiente manera: «1. Los recursos destinados al pago de pensiones se entregarán al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, el cual se encargará de realizar el pago de las pensiones correspondientes de conformidad con la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1132 de 1994. 2. Los recursos destinados al pago de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales, se entregarán al Fondo de Reservas para Bonos Pensionales creado por el artículo 26 del Decreto-ley 1299 de 1994». Y que una vez entregados dichos recursos a los fondos mencionados, se reembolsarán a la entidad que haya cancelado pasivos pensionales.

En el párrafo 2 de la citada disposición se indicó que de acuerdo con la Ley 100 de 1993 constituyen pasivos pensionales las mesadas pensionales, los bonos pensionales y las cuotas partes de bonos pensionales a cargo de la CVC en la fecha de su escisión y creación de EPSA, de acuerdo con las normas correspondientes incluyendo, cuando haya lugar a ello, las relativas al régimen de transición en materia pensional.

De otra parte, el artículo 8 del mencionado decreto estableció que «[c]orresponderá a la Dirección General de Presupuesto aprobar los cálculos actuariales correspondientes para definir los recursos que deben ser destinados al pago de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales a que hacen referencia los artículos 20 y 26 del Decreto-ley 1275 de 1994». Aprobación que debía realizarse antes de la venta pública de las acciones emitidas por la EPSA.

En el expediente está probado lo siguiente:



- La CVC elaboró el cálculo actuarial que fue revisado y aprobado por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según comunicación nro. 8103 del 15 de mayo de 1997¹⁹, en el que consta:

«En cumplimiento de la función asignada a la Dirección General del Presupuesto Nacional en el artículo 8 del Decreto 1151 del 25 de abril de 1997, esta Dirección aprueba el cálculo actuarial del pasivo por concepto de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales correspondientes a la Empresa de Energía del Pacífico – EPSA, con fundamento en el concepto del Viceministro Técnico del Ministro de Hacienda y Crédito Público, en los siguientes términos:

BASE DE DATOS

<i>Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional</i>	
<i>Personal Jubilado</i>	774
<i>Fondo de Reservas para Bonos Pensionales</i>	
<i>Personal Activo Transición</i>	1.103
<i>Personal Activo Reportados</i>	367
<i>Personal Activo Posibles Traspasos</i>	654
<i>Personal Retirado</i>	5.624

PASIVOS PENSIONALES (Proyectado a Junio 30 de 1997)

<i>Bonos Pensionales Personal Activo y Retirado</i>	
<i>(Fondo de Reservas para Bonos Pensionales)</i>	\$148.499.295.584
<i>Pasivos Pensionales Personal Jubilado</i>	
<i>(Traslado Fondo de Pensiones Públicas Nivel Nacional)</i>	\$127.050.121.623
<i>Valor Administración de 1.2%</i>	
<i>Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional</i>	\$1.524.601.459
TOTAL PASIVO	\$277.074.018.646».

Conforme a lo afirmado por las partes y que no es objeto de controversia, a partir de enero de 1998 el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP) es el encargado del pago de las mesadas pensionales. Por su parte, al Fondo de Reservas para bonos pensionales le corresponde pagar los bonos pensionales y las cuotas partes de bonos²⁰.

- Oficio recibido por la CVC el 8 de mayo de 1997, suscrito por el Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el que expuso:

«[...]

Referencia: Reglamentación de la Ley 100 de 1993 y el Decreto – Ley
1275 de 1994

Agradecemos el permanente interés demostrado a lo largo del proceso de preparación de la reglamentación del Decreto Ley 1275 de 1994 y la Ley 100 de 1993. Varios de sus valiosos comentarios pudieron ser recogidos en el proyecto final, mientras que otros fueron conciliados con las posiciones y necesidades de otros actores participantes en este constructivo proceso, o simplemente ya se encontraban reglamentados en normas anteriores.

¹⁹ Fls. 328 a 329 c.p. 1.

²⁰ Fls. 62 y 121 c.p. 1.



A continuación procedemos a expresarle nuestros comentarios sobre diversas observaciones que la C.V.C. atentamente nos ha transmitido:

1.- Cuotas partes pensionales: Las cuotas partes no son otra cosa que los recursos con los cuales una determinada entidad debe contribuir al pago de una pensión en los casos previstos por la Ley. Así, dentro del concepto de pensión, quedan incluidas las cuotas partes pensionales.

2.- Reservas para el pago de pensiones [...]

3.- Apertura de una subcuenta en el Fondo para Bonos Pensionales [...].

4.- Liberación de EPSA y CVC de la responsabilidad por los pasivos pensionales: El Decreto Reglamentario desarrolla adecuadamente el Decreto Ley al prever que en el evento de que el cálculo actuarial sea insuficiente, se aplicará el artículo 26 del Decreto Ley de forma que EPSA y CVC deben cubrir el faltante.

5.- Servicios de salud para los pensionados [...].

6.- Pago de pensiones válidamente reconocidas [...]»²¹ [Se destaca].

- Oficios de respuesta por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirigidos a la CVC²², en los que, en términos generales, se le indicó que la responsabilidad de las cuotas partes pensionales recae en esa corporación.

En uno de esos comunicados, se expuso lo siguiente:

«[...] que el cálculo actuarial elaborado y entregado por la CVC, y aprobado en este Ministerio, no contempla cuotas partes pensionales puesto que, como se ha dicho, el Decreto Ley 1275 de 1994 estableció que los pasivos de la CVC a pagar con el producto de la venta de las acciones de EPSA son las "... pensiones causadas y el valor de los bonos pensionales..."».

El cálculo actuarial al que se alude, además de ser el mecanismo técnico dispuesto en las citadas normas para la valoración de ese pasivo y para determinar el monto de recursos a transferir a los fondos encargados de los pagos, es el instrumento legal que delimita la operación de los pagos que ellos deben efectuar, por lo que cada fondo con cargo a los recursos recibidos válidamente solo puede realizar pagos por la cuantía que para cada persona en particular lo haya determinado la CVC dentro de su cálculo actuarial.

En términos de las normas en mención, la Corporación asume toda la responsabilidad por los errores y las inexactitudes de la información entregada en su cálculo actuarial, responsabilidad que para la CVC se traduce en el deber de pagar mesadas pensionales y bonos pensionales de aquellas personas que no incluyó en su cálculo actuarial en el respectivo grupo, o que habiéndolas incluido no hizo una estimación suficiente de los recursos para la operación de pago que se atribuyó a cada uno de los fondos.

[...]»²³ [Se destaca].

De las anteriores pruebas se observa que la CVC, en cumplimiento del artículo 8 del Decreto Reglamentario 1151 de 1997, elaboró el cálculo actuarial con el fin de definir los recursos que deben ser destinados al pago de pensiones, bonos pensionales y

²¹ Fls. 41 a 42 c.p. 1.

²² Fls. 120 a 125 (20 de junio de 2013), 126 a 130 (8 de julio de 2013), 330 a 332 (25 de septiembre de 2006), 333 a 334 (4 de julio de 2012), 337 a 339 (4 de octubre de 2012) y 340 a 345 c.p. 1. (6 de febrero de 2013).

²³ Fls. 122. Oficio del 20 de junio de 2013.



cuotas partes de bonos pensionales, a que hacen referencia los artículos 20 y 26 del Decreto Ley 1275 de 1994.

Mediante la comunicación nro. 8103 del 15 de mayo de 1997, el Director General del Presupuesto Nacional aprobó el cálculo actuarial del pasivo por concepto de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales correspondientes a la Empresa de Energía del Pacífico – EPSA, con fundamento en el concepto del Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Revisado dicho documento, no se advierte *ítem* que se refiera a las cuotas partes pensionales, circunstancia puesta de presente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es cierto, como lo asegura la CVC, que en el oficio recibido el 8 de mayo de 1997, suscrito por el Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se indicó que *«dentro del concepto de pensión, quedan incluidas las cuotas partes pensionales»*, pero, para la Sala esa sola afirmación no resulta suficiente para que se le dé la razón a la demandante, en tanto que, en el mismo documento se precisó que *«en el evento de que el cálculo actuarial sea insuficiente, se aplicará el artículo 26 del Decreto Ley de forma que EPSA y CVC deben cubrir el faltante»*. Por lo anterior, se concluye que con esa prueba no se acredita la liberación a favor de la actora de la responsabilidad por las cuotas partes pensionales objeto de cobro coactivo.

Nótese que, de forma reiterada, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le ha manifestado a la CVC que el cálculo actuarial aprobado por ese ministerio no contempla cuotas partes pensionales, siendo la corporación la llamada a asumir la responsabilidad por los errores y las inexactitudes de la información entregada en su cálculo actuarial, lo que, para este caso en particular, se concreta en la cuota parte pensional de Fernando Valencia Cruz, frente a la cual, no se aportó prueba que acredite su inclusión en el aludido cálculo.

Es preciso mencionar que como consta en los considerandos del Decreto 1891 de 2015²⁴, *«el cálculo actuarial aprobado a la CVC en el año 1997 no prevé reservas para cubrir el pasivo pensional adicional que eventualmente se causara por personas no incluidas, o que estándolo no se encuentran en el respectivo componente, o la estimación matemática no es suficiente para cubrir el monto de la obligación actual, y tampoco incluye posibles contingencias por demandas que podrían generar pagos retroactivos de mesadas pensionales, ni el valor de las cuotas partes pensionales por pagar a cargo de la CVC, por lo que es necesario actualizar el cálculo actuarial incorporando estos componentes y su reserva, teniendo en cuenta las condiciones actuales del pasivo pensional»*, lo que refuerza el hecho que, si la CVC alega el pago de la obligación –cuotas partes pensionales-, le corresponde asumir la carga probatoria en ese sentido, no siendo suficiente que se invoque la aprobación del cálculo actuarial del año 1997 y que se alegue su inclusión en el ítem de pensiones.

Por lo expuesto, se concluye que la parte actora no desvirtuó la legalidad de los actos administrativos demandados, en tanto que no probó el pago de la obligación -cuota

²⁴ «Por el cual se establece el procedimiento para la redistribución de los recursos y sus rendimientos dispuestos para el pago de pasivos pensionales de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC».



parte pensional a favor de Fernando Valencia Cruz- y la responsabilidad que frente a la misma le correspondía asumir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Prescripción de la acción de cobro de oficio

Se advierte que la CVC propuso la excepción de prescripción contra el mandamiento de pago librado el 21 de noviembre de 2011, y pese a que Pensiones de Antioquia la declaró no probada, esa decisión no fue objeto de cuestionamiento en sede judicial.

No obstante lo anterior, se tiene que, de acuerdo con el inciso 2º del artículo 187 del CPACA en «*la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no reformatio in pejus*».

Con fundamento en la anterior disposición la Sección ha procedido al análisis de la prescripción a pesar de que la excepción no se formuló dentro del procedimiento de cobro²⁵, en consideración a que si la prescripción debe ser decretada de oficio por la autoridad administrativa (art. 817 ET), con mayor razón puede hacerlo el juez en la etapa contenciosa al controlar el acto administrativo definitivo que resuelve las excepciones, motivo por el cual, en el *sub examine*, se procede al estudio correspondiente.

En materia de prescripción del recobro de las cuotas partes pensionales, la Sala ha precisado que aquellas causadas con anterioridad a la Ley 1066 de 2006²⁶ les aplica el Código Civil, art. 2536²⁷, en su redacción original y con la modificación introducida por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002²⁸, quedando como términos de prescripción los siguientes²⁹:

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

²⁵ Sentencia del 30 de agosto de 2017, Exp. 21764, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, reiterada en la sentencia del 28 de noviembre de 2019, Exp. 23142, C.P. Milton Chaves García.

²⁶ Artículo 4. Las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales causarán un interés del DTF entre la fecha de pago de la mesada pensional y la fecha de reembolso por parte de la entidad concurrente. El derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva. La liquidación se efectuará con la DTF aplicable para cada mes de mora.

²⁷ Artículo 2536. La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10). La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5). Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término.

²⁸ Artículo 8. El artículo 2536 del Código Civil quedará así: El artículo 2536. La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10). La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).

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

²⁹ 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.



Para determinar si en el presente caso operó la prescripción de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales, se tendrá en cuenta el mandamiento de pago, porque con este se inicia el proceso de cobro coactivo y con su notificación se interrumpe el término de prescripción.

En el *sub examine* está probado que el 7 de diciembre de 2011, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC- se notificó de la Resolución nro. 000 537 del 21 de noviembre de 2011, por medio de la cual Pensiones de Antioquia le libró mandamiento de pago por concepto de cuotas partes jubilatorias adeudadas al 30 de septiembre de 2011, relacionadas con el pensionado Fernando Valencia Cruz, más los intereses que se causen desde cuando se hizo exigible la obligación y hasta cuando se cancelen conforme lo disponen los artículos 634, 635 y 867-1 del ET, junto con las costas del proceso³⁰, hecho no controvertido.

Comoquiera que la citada notificación se surtió con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006, es claro que le resulta aplicable el artículo 818 del ET³¹, según el cual, el término de prescripción de la acción de cobro se interrumpe con la notificación del mandamiento de pago, como en efecto ocurrió en este caso.

La Sala reitera que *«el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales está conformado por el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión y el acto administrativo que liquide las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas»*³².

En el expediente obran los siguientes documentos que integran el título ejecutivo:

- Resolución nro. 0002 del 12 de enero de 2005, mediante la cual Pensiones de Antioquia le concede pensión por vejez a Fernando Valencia Cruz³³ y dispuso que pagará la prestación y repetirá contra las entidades concurrentes por la cuota parte que le corresponde³⁴.
- Cuentas de cobro por cuotas partes pensionales remitidas a la CVC desde el 31 de marzo de 2005 al 30 de septiembre de 2011³⁵.
- Liquidación de las cuotas partes pensionales adeudadas por la CVC, realizada por Pensiones de Antioquia³⁶.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procederá a determinar si en el presente asunto operó la prescripción de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales.

³⁰ Fls. 25 a 27 c.p. 1.

³¹ Mediante el Decreto 4473 de 2006, reglamentario de la Ley 1066, se dispuso que las entidades objeto de dicha ley aplicarían en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional.

³² Sentencia del 16 de diciembre de 2011, Exp. 18123, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

³³ Fls. 135 vto. a 137 vto. c.p. 1.

³⁴ Las entidades concurrentes son: Ministerio del Medio Ambiente 2.93%, Corporación Autónoma Regional – Valle del Cauca 17.01%, Departamento de Antioquia 32.94% y Pensiones de Antioquia 47.12%.

³⁵ Fls. 141 a 247 c.p. 1.

³⁶ Fls. 309 a 310 c.p. 1.



Para el efecto, se tiene como punto de partida la fecha de notificación del mandamiento de pago, esto es, el **7 de diciembre de 2011**, concluyéndose lo siguiente:

- **Prescribió** la acción ejecutiva para el recobro de las obligaciones pagadas desde el **30 de marzo de 2005 hasta el 28 de julio de 2006**, inclusive, por haber transcurrido el término de 5 años previsto en el artículo 8 de la Ley 791 de 2002 (que modificó art. 2536 del CC), antes de la notificación del mandamiento de pago (7 de diciembre de 2011).
- **Prescribió** la acción ejecutiva para el recobro de las obligaciones pagadas desde el **29 de julio de 2006 hasta el 6 de diciembre de 2008**, inclusive, por haber transcurrido el término de 3 años, previsto en el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, antes de la notificación del mandamiento de pago (7 de diciembre de 2011).
- **No prescribió** la acción ejecutiva para el recobro de las obligaciones pagadas desde el **7 de diciembre de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2011**³⁷, inclusive, ya que antes de la notificación del mandamiento de pago no transcurrió el término de 3 años establecido por el legislador.

Así, respecto del pensionado Fernando Valencia Cruz solo están vigentes las obligaciones correspondientes entre el 7 de diciembre de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2011, inclusive.

Por lo anterior, se revocará la sentencia de primera instancia, en tanto que operó el fenómeno de prescripción de la acción de cobro en relación con las obligaciones correspondientes a los periodos del 30 de marzo de 2005 hasta el 6 de diciembre de 2008.

En conclusión, se anularán parcialmente los actos administrativos demandados y, como restablecimiento del derecho: (i) se declarará probada de oficio la excepción de prescripción de la acción ejecutiva para el recobro de las cuotas partes pensionales pagadas por Pensiones de Antioquia desde el 30 de marzo de 2005 hasta el 6 de diciembre de 2008, en relación con el pensionado Fernando Valencia Cruz y (ii) se ordenará seguir adelante con la ejecución de las cuotas partes pensionales relacionadas con el citado pensionado, por el periodo comprendido entre el 7 de diciembre de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2011, inclusive.

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 en esta instancia (agencias en derecho y gastos del proceso), comoquiera que no se encuentran probadas en el proceso.

³⁷ El mandamiento de pago se libró por la suma de \$30.870.432, correspondiente a las cuotas partes jubilatorias adeudadas hasta el 30 de septiembre de 2011.



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

FALLA

1. **REVOCAR** la sentencia del 31 de mayo de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia. En su lugar, se dispone:

PRIMERO. DECLARAR la nulidad parcial de la Resolución nro. 000 047 del 8 de febrero de 2012, proferida por la Funcionaria Ejecutora de Cobro Coactivo Administrativo de Pensiones de Antioquia, por medio de la cual se declaró no probadas las excepciones propuestas por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca contra el mandamiento de pago contenido en la Resolución nro. 000 537 del 21 de noviembre de 2011 y, de la Resolución nro. 000 111 del 27 de marzo de 2012, por la que la citada funcionaria resolvió el recurso de reposición, confirmando la decisión.

SEGUNDO. A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** probada de oficio la excepción de prescripción de la acción ejecutiva para el recobro de las cuotas partes pensionales pagadas desde el 30 de marzo de 2005 hasta el 6 de diciembre de 2008, en relación con el pensionado Fernando Valencia Cruz. **ORDENAR** seguir adelante con la ejecución de las cuotas partes pensionales relacionadas con el citado pensionado, por el periodo comprendido entre el 7 de diciembre de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2011, inclusive.

2. Sin condena en costas en esta instancia.

3. **RECONOCER** personería a la abogada Nataly Salamanca Galves, como apoderada de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en los términos del poder que obra en el folio 35 del cuaderno principal 2.

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

La anterior providencia fue estudiada y aprobada 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