



Bogotá D.C.

Doctora

GLORIA ISABEL CACERES MARTINEZ

Magistrada

TRIBUNAL ADMINISTRATIVA DE CUNDINAMARCA-SECCION CUARTA SUBSECCION A

rmemorialesposec04tadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C.

PROCESO: 25000-23-37-000-2022-00072-00

DEMANDANTE: MUNICIPIO DE MEDELLIN

DEMANDADO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

REFERENCIA: CONTESTACION A LA DEMANDA

JENNY MARITZA CAMPOS WILCHES, mayor de edad, vecina de la ciudad de Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía número 52.930.570 de Bogotá, abogada en ejercicio con Tarjeta Profesional No 175.423 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderada judicial de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, conforme al poder general conferido mediante escritura pública que reposa en el expediente, estando dentro de la oportunidad legal, me permito contestar la demanda del asunto, en los siguientes términos:

I. A LOS HECHOS

En su orden, me pronuncio de la siguiente manera:

PRIMERO: Si es cierto.

SEGUNDO: Es cierto parcialmente, toda vez que como se le indicó a la entidad demandante de la hoja No. 5 a la 9 de la Resolución No. 2009 de 2020, la extinta CAJANAL EICE en su momento y en forma adecuada surtió el trámite de consulta de las resoluciones de reconocimiento pensional ante el municipio de Medellín – Antioquia, enviando una relación detallada en la que se le indica la cedula de ciudadanía, el nombre del causante y el número de oficio de consulta enviado a la entidad en mención y de la misma forma, se relacionaron los pensionados por los cuales se concedió la excepción por falta de consulta.

TERCERO: Si es cierto.

CUARTO: Si es cierto.

QUINTO: No es cierto, por cuanto la entidad está realizando una interpretación errónea del trámite de consulta de las resoluciones de reconocimiento pensional.

SEXTO: No es cierto, por cuanto la entidad está realizando una interpretación errónea del trámite de consulta de las resoluciones de reconocimiento pensional.



SEPTIMO: No es cierto, por cuanto la entidad está realizando una interpretación errónea del trámite de consulta de las resoluciones de reconocimiento pensional.

OCTAVO: Si es cierto.

NOVENO: No es cierto, por cuanto la entidad está realizando una interpretación errónea del trámite de consulta de las resoluciones de reconocimiento pensional.

DECIMO: No es cierto, por cuanto la entidad está realizando una interpretación errónea del trámite de consulta de las resoluciones de reconocimiento pensional.

DECIMO PRIMERO: No es cierto, por cuanto la entidad está realizando una interpretación errónea del trámite de consulta de las resoluciones de reconocimiento pensional.

DECIMO SEGUNDO: No es cierto, por cuanto la entidad está realizando una interpretación errónea del trámite de consulta de las resoluciones de reconocimiento pensional.

DECIMO TERCERO: Si es cierto.

DECIMO CUARTO: Si es cierto.

DECIMO QUINTO: No es cierto, por cuanto la entidad está realizando una interpretación errónea del trámite de consulta de las resoluciones de reconocimiento pensional.

DECIMO SEXTO: Si es cierto.

DECIMO SÉPTIMO: No es cierto, toda vez que las variaciones o alzas que se presentan como incongruencias en los porcentajes del valor de las cuotas parte son por resoluciones de reliquidación, las cuales han sido remitidas al municipio de Medellín – Antioquia como anexos a las correspondientes cuentas de cobro, toda vez que estas hacen parte de los documentos que conforman el título ejecutivo complejo remitido a la entidad en mención, de conformidad con lo preceptuado por la Circular Conjunta 069 del 4 de noviembre de 2008, del Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

DECIMO OCTAVO: No es cierto, toda vez que de conformidad con el Decreto 1222 de 2013, las funciones, obligaciones y modificaciones en materia pensional y asuntos prestacionales debían ser asumidas por la UGPP por ser resorte del objeto misional de la extinta CAJANAL E.I.C.E., mientras que la representación judicial en los procesos y el pago de eventuales condenas derivadas de procesos de carácter no misional que estuviesen en trámite al momento de la liquidación de la entidad, debían ser realizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

DECIMO NOVENO: No es cierto, por cuanto la entidad está realizando una interpretación errónea del trámite de consulta de las resoluciones de reconocimiento pensional.

VIGÉSIMO: Si es cierto.



II. PRETENSIONES

Con base en la presente contestación de la demanda y concretamente en los hechos de la defensa y las excepciones que se desarrollarán, me opongo a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones interpuestas por la demandante, por cuanto los argumentos esbozados por el demandante no están llamados a prosperar teniendo en cuenta que en el presente proceso administrativo de cobro coactivo no se observa causal de nulidad alguna que conlleve a la invalidez de lo actuado.

Consecuentemente con lo anterior, al no decretarse ninguna nulidad y por ende no existir condena, no existe posibilidad del pago de costas y/o agencias de derecho.

III. FUNDAMENTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES.

DECRETO 1222 DE 2013 - FUNCIONES ASIGNADAS AL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL RESPECTO DE CUOTAS PARTES PENSIONALES A CARGO DE CAJANAL

De conformidad con lo reglado en el artículo 16 del Decreto Ley 254 de 2000, al cierre de la liquidación de la extinta CAJANAL EICE era necesario establecer la entidad a la cual le correspondería continuar con el cobro de las cuotas partes pensionales a cargo de CAJANAL EICE en Liquidación. Por esta razón, se expidió el Decreto 1222 de 2013¹, en el que se fijaron las competencias de administración de cuotas partes pensionales en los siguientes términos:

“Artículo 1.- Cuotas Partes por cobrar y por pagar a cargo de Cajanal EICE en Liquidación.

(...). Al cierre del proceso liquidatorio de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, la facultad para continuar con los procesos de jurisdicción coactiva por concepto de cuotas partes pensionales por cobrar que venían siendo adelantados por dicha entidad, recaerá en el Ministerio de Salud y Protección Social, quien asumirá la posición de Fideicomitente dentro del Patrimonio Autónomo de que trata este artículo. (Subrayado fuera de texto)

ESTATUTO TRIBUTARIO

El artículo 831 y 835 del Estatuto Tributario establecen, “**ARTICULO 831. EXCEPCIONES.** *Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:*

- 1. El pago efectivo.*
- 2. La existencia de acuerdo de pago.*
- 3. La de falta de ejecutoria del título.*
- 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.*

¹ “Por el cual se asignan unas competencias y se dictan unas disposiciones para el cierre del proceso liquidatorio de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE) en Liquidación.”



5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

6. **La prescripción de la acción de cobro**, y

7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.
(...).

ARTICULO 835. INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones **que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución**; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

LEY 1066 DE 2006 - PRESCRIPCIÓN DE CUOTAS PARTES PENSIONALES

De conformidad con el artículo 4° de la **Ley 1066 de 2006** ((...)). **El derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva. (...)**, se establece un término de prescripción de tres años, el no alegar la prescripción implica el pago de valores que ya no se adeudan.

El término de prescripción, de la **Ley 1066 de 2006**, que deben aplicar las entidades respecto de la prescripción de cuotas partes pensionales. Por otra parte, las cuotas partes pensionales están destinadas a financiar la obligación pensional, estas son el resultado del reconocimiento de una pensión con tiempos servidos a entidades diferentes a la entidad que tiene a cargo el reconocimiento y pago de la pensión, la cual tiene la posibilidad de ejercer acciones de recobro.

Lo anotado quiere decir que no hay lugar al pago de las mismas cuando hayan transcurrido más de tres años contados a partir del pago de la mesada pensional respectiva, a menos que se hubiera interrumpido el término de prescripción con una reclamación de pago, teniendo en cuenta que esta reclamación interrumpe la prescripción, pero por un término igual (es decir 3 años).

En conclusión la **Ley 1066 de 2006** hace claridad sobre dos puntos, que la prescripción debe contarse a partir del pago de la mesada pensional y que este es de tres años.

Si bien es cierto el término de prescripción se interrumpe con la presentación de la cuenta de cobro, también lo es que para que dicho cobro proceda debe haberse constituido el título que fundamenta el cobro, que no es otro que la aceptación o reconocimiento de la cuota parte pensional o la ocurrencia del silencio administrativo positivo, que constituye la causa legal para el cobro.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO –ACTOS DEMANDABLES

El artículo 101 de la Ley 1437 de 2011 establece los actos que son susceptibles de control de legalidad por la jurisdicción de lo contencioso administrativo de la siguiente manera:

“**ARTÍCULO 101. CONTROL JURISDICCIONAL.** Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos



administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito. (...)

SENTENCIAS DEL HONORABLE CONSEJO DE ESTADO

En sentencia del 26 de febrero de 2014, proferida por el Honorable Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ, radicación número: 05001-23-33-000-2012-00675-01(20008), actor: ARGEMIRO DE JESUS GIRALDO DAVILA y demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN Y EL BANCO DE COLOMBIA - BANCOLOMBIA; la sala reseño:

“Según lo establecido en el artículo 835 del Estatuto Tributario, dentro del proceso de cobro coactivo, sólo son demandables ante la jurisdicción los actos administrativos que resuelven excepciones y ordenan seguir adelante con la ejecución. También son susceptibles de control jurisdiccional los actos de liquidación del crédito o de las costas, tal como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación.”

Por otro lado, en Sentencia del 15 de abril de 2010, el Honorable Consejo de Estado, Sección Cuarta, radicado: 25000-23-27- 000-2006-01246-01 (17105), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, se pronunció:

“En el caso particular, se advierte que el acto demandado no se profirió en el trámite del proceso administrativo coactivo, sino que fue el resultado del derecho de petición en el que la demandante solicitó declarar la prescripción de la acción de cobro de una serie de obligaciones que tenía a su cargo, en calidad de deudora solidaria de la sociedad PAPELFA Ltda. Esa petición provocó un pronunciamiento de la administración, en el que se resolvió de fondo la situación particular de la demandante y, sin duda, es un acto administrativo pasible de control judicial.

Es cierto que las prescripciones de la acción de cobro, pedidas en el derecho de petición en cuestión, bien podían presentarse como excepciones en los respectivos procesos de cobro, pero también lo es que al resolver dicha petición, la DIAN debió informarle a la actora que esa no era la vía legal para intervenir y, asimismo, debió abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo. Empero, como se pronunció de fondo, se debe concluir que esa respuesta contiene una decisión de fondo que afecta de manera concreta la situación de la demandante y, por lo tanto, es susceptible de demandarse en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En efecto, contrario a lo señalado por la DIAN, el oficio mencionado responde de fondo y de manera definitiva la situación de la señora Gloria Esperanza Rodríguez, en el sentido de negar la solicitud de prescripción de la acción de cobro. Contra esa decisión, se insiste, se podía instaurar directamente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción, por tratarse de un acto administrativo de contenido particular, dado que la DIAN no dio la oportunidad de interponer los recursos (artículo 135 del C.C.A.) –Subrayas propias.

IV. DEL CASO EN CONCRETO



De manera respetuosa, me permito poner en mayor contexto al Honorable Tribunal haciendo alusión a las etapas que se han surtido dentro del proceso coactivo 2018-0034, en el siguiente orden:

- El 15 de febrero de 2018 se expide la Resolución 333, en donde el Ministerio de Salud y Protección Social, libró mandamiento de pago en contra del municipio de Medellín - Antioquia, por concepto del recobro de cuotas partes pensionales adeudadas por el ente territorial en mención, notificación por correo el 13 de agosto de 2022 de acuerdo a lo la prueba de entrega No. PE002797004CO de la empresa de Servicios Postales Nacionales 472.
- Producto de la notificación de este mandamiento de pago, la entidad ejecutada presentó escrito de excepciones en contra de la misma, proponiendo "PRESCRIPCIÓN, FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO Y FALTA DE EJECUTORIA DEL TÍTULO EJECUTIVO".
- En consecuencia, mediante Resolución 2009 del 27 de noviembre de 2020, se resolvieron las excepciones elevadas por el ente territorial, decretando dentro de esta como **probada** la de **Falta de Título Ejecutivo** respecto de 9 pensionados, de los cuales se había evidenciado falencias al momento en que la extinta CAJANAL, constituyera el título ejecutivo complejo que sustenta el recobro de estas cuotas partes en particular.

No obstante, dentro de esta misma excepción, se logró evidenciar que frente a 154 pensionados, sí, se había constituido en debida forma el respectivo título ejecutivo complejo, con lo cual, se declaró como **no probada**, la excepción de **Falta de Título Ejecutivo**.

- Inconforme con lo decidido en la resolución de excepciones, el municipio ejecutado interpuso recurso de reposición en contra de este acto administrativo, centrandolo y reiterando su oposición referente a la Falta de Título Ejecutivo que se le declaró como no probada, bajo el argumento de que las resoluciones de reconocimiento pensional que dieron origen a la respectiva cuota parte, no fueron objeto de notificación, así como tampoco, las que hubiesen ordenado la reliquidación de la pensión reconocida.
- Frente al recurso invocado por el apoderado de la entidad ejecutada, por intermedio de Resolución 1279 del 27 de septiembre de 2021, se confirmó lo dispuesto en el acto administrativo que resolvió las excepciones, en donde se reafirmó la siguiente argumentación.

"En cuanto a la notificación de las resoluciones de reconocimiento pensional al municipio de MEDELLÍN - ANTIOQUIA, vale la pena mencionar que el acto administrativo que reconoce y ordena el pago de una prestación económica es un acto de trámite cuya expedición procede tras el agotamiento del procedimiento de consulta. Este acto administrativo no envuelve decisión alguna que ponga fin a la actuación administrativa de recobro, ni está llamado a fundamentar autónomamente las eventuales acciones de cobro en contra de las entidades concurrentes."

- El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por el municipio de Medellín - Antioquia, recae contra de las resoluciones 2009 del 27 de noviembre de 2020



y 1279 del 27 de septiembre de 2021, en las cuales se resolvieron excepciones y recurso de reposición respectivamente dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo 2018-0034, cuyo objeto es el recobro de cuotas partes pensionales a favor de este ente ministerial.

Frente a los antecedentes descritos tanto dentro del procedimiento de cobro coactivo, y el medio de control incoado por el municipio de Medellín – Antioquia, ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es pertinente hacer las siguientes observaciones:

Analizadas las actuaciones surtidas dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo 2018-0034, más exactamente en los argumentos con que se negó la excepción de Falta de Título Ejecutivo y los planteamientos esbozados por el apoderado del municipio demandante, se suscita como problema jurídico, la determinación si el acto administrativo que reconoce una pensión se debe notificar a las entidades cuotapartistas, a sabiendas que previo a la expedición del mismo, se debe agotar el trámite de consulta en donde se le pone en conocimiento a las entidades concurrentes en el pago de dicha prestación, la carga que a cada una le corresponde, dejando así la posibilidad para que estas objeten los efectos de dicho reconocimiento, o bien, acepten los efectos de la misma.

Para abordar y esclarecer esta controversia, se hace pertinente traer a colación la Circular Conjunta 069 del 4 de noviembre de 2008, en donde el entonces Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, impartieron instrucciones referentes al procedimiento para el recobro de las cuotas partes pensionales, de la cual se resaltan los siguientes apartes:

“Con fundamento en las anteriores disposiciones, la entidad llamada a reconocer y pagar la prestación debe cumplir con el procedimiento establecido para tal fin, esto es, remitir a la(s) entidad(es) concurrente(s) en el pago de la prestación el “Proyecto de Resolución” mediante el cual se concede la pensión solicitada, a efectos de que en el término de 15 días manifieste(n) si acepta(n) u objeta(n) la cuota parte asignada. Por lo anterior será necesario que en su oportunidad la entidad de previsión verifique que dicho trámite se haya cumplido.

Con el “Proyecto de Resolución”, se deben remitir los documentos que acrediten el derecho e identificación del beneficiario de la prestación, así como: Documento de Identificación bien sea la cédula de ciudadanía o la cédula de extranjería, la partida de bautismo o el registro civil de nacimiento según corresponda, las certificaciones expedidas por el funcionario competente de las entidades donde prestó sus servicios donde conste: tiempos de servicios, factores salariales y la entidad de previsión a la cual fueron efectuados los aportes correspondientes. Procedimiento este que en su oportunidad la entidad llamada a reconocer y pagar la cuota parte debe verificar.”

Frente a este precepto, se colige entonces **que previo a la expedición del acto administrativo que reconoce una pensión, la entidad llamada a reconocer esta prestación, debe consultar a las demás entidades cuotapartistas, el porcentaje de participación en que concurrirán en el pago de la respectiva cuota parte, otorgando en este sentido el derecho de objetar y/o controvertir, la obligación a su cargo.**



Por lo tanto, se hace imprescindible que, para expedir la resolución de reconocimiento pensional, se deben haber conjurado las objeciones que frente al proyecto de la misma se hayan presentado, o en su defecto, mediar la respectiva aceptación de la cuota parte, o bien, en caso de que la entidad guardara silencio, aplicar la figura del silencio administrativo positivo.

En consecuencia de lo anterior, una vez consolidado el porcentaje de concurrencia entre las entidades cuotapartistas, se hace procedente entonces, la expedición de la resolución que reconozca la pensión, escenario en el cual, dicho acto administrativo de acuerdo a sus características y al derecho que se concede cuyo destinatario es a quien se le otorga la pensión, adquiere en este sentido la connotación de acto administrativo de carácter particular; dotando bajo esta circunstancia única y exclusivamente al pensionado, como legitimado para notificarle la respectiva resolución y a su vez, para que se pronuncie frente a lo dispuesto en la misma; de lo cual se concluye que frente a este sujeto, es quien opera la ejecutividad y ejecutoriedad del reconocimiento pensional.

Adicional a lo anterior, y referente a la resolución de reconocimiento pensional, se hace necesario establecer que de acuerdo a las formalidades que se deben consumir para proferir dicha prestación, en este caso, en donde más de una entidad concurre en el pago de la pensión, nos encontramos ante uno de los denominados actos administrativos complejos, esto en razón a que si bien, quien expide la resolución que reconoce este derecho es un solo ente administrativo, para su configuración y consolidación se debe contar con el concurso de voluntades de distintos órganos, caso en particular, consulta a entidades cuotapartistas y aceptación u objeción por parte de las mismas y que una vez resueltas y cumplido este trámite, es cuando se procede con la expedición del respectivo acto administrativo. Hecho este que excluye a las entidades cuotapartistas del proceso de notificación de la resolución de reconocimiento y de sus eventuales recursos, ya que de manera previa, estas fueron conocedoras de sus efectos y por ende contaron en su respectiva oportunidad de pronunciarse frente al contenido de la misma, en suma, que a quien se le está reconociendo un derecho es al pensionado, no a la entidad cuotapartista.

Aunado a lo anterior, y reafirmando este concepto de que a **quien se debe notificar el acto de reconocimiento pensional es al pensionado, y es este quien tiene derecho a recurrir los efectos de la misma, excluyendo de dicho trámite a las entidades concurrentes**, se centra en que el destinatario de este derecho no puede verse perjudicado en el evento en que alguna de estas entidades decidiera recurrir la resolución pensión, a sabiendas que previo a la expedición de esta, se llevó a cabo un trámite tendiente a subsanar las posibles anomalías que giraran en torno a la concurrencia y su porcentaje, situación está que se ratifica en Sentencia C-895 de 2009:

“Como se ha dicho en otras oportunidades, al empleado le corresponde probar que ha cumplido con los requisitos de ley, en tanto que a la entidad de previsión social o a la entidad que haga sus veces, además de observar esos presupuestos, le compete tramitar sobre las cuotas partes pensionales de otras entidades que están obligadas a concurrir al pago de esa prestación social y no puede trasladársele esa responsabilidad al trabajador, por tratarse de un trámite precisamente interadministrativo.

Lo contrario, sería pues desconocer derechos constitucionales como el trabajo (artículo 25), la protección de la tercera edad (artículo 46), la seguridad social (artículo 48) y la irrenunciabilidad de derechos laborales mínimos (artículo 53). (Resaltado fuera de texto).



Los pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se orientan en el mismo sentido. Por ejemplo, en providencia del 20 de agosto de 1998, la Corporación explicó que sólo cuando una entidad ha hecho efectivo el pago de la mesada pensional se consolida para ésta el derecho a repetir a las demás entidades y exigir el pago de las cuotas partes previamente asignadas:

“En otras palabras, dictada la resolución definitiva de reconocimiento pensional no es viable ningún tipo de conciliación entre las entidades de previsión, pues mal podría pensarse en conciliar el pago de una “obligación”, como son los aportes que deben reembolsar las entidades en las cuales el trabajador pensionado ha cotizado y sobre los cuales ha consentido, máxime si se tiene en cuenta que para que la institución pagadora pueda repetir contra otras entidades se hace necesario que aquella haya efectuado el reconocimiento y pago de la respectiva pensión.” (Negrilla fuera de texto)

Por otra parte, en lo referente a lo expresado por este Ministerio en las resoluciones que resolvieron excepciones y recurso de reposición, en lo que corresponde a la afirmación de que el reconocimiento pensional es un acto de **trámite**, el cual ha sido objeto de impugnación en el medio de control incoado y que en referencia a lo expresado por la entidad demandante que asevera *“El acto administrativo por medio del cual se realiza el reconocimiento pensional es el documento principal que conforma el título ejecutivo complejo, pues en él se creó la obligación de la entidad cuotapartista...”*, para lo cual cabe manifestar que las cuotas partes pensionales se hacen exigibles en virtud del pago de la mesada pensional, por lo tanto, el acto definitivo en el proceso de recobro es cuando se presenta o notifica la cuenta de cobro a la entidad concurrente, todo esto una vez surtidas las formalidades a las que se hizo alusión en los anteriores acápite, esto es:

- i. Consulta de la entidad llamada a reconocer la pensión, de la concurrencia y su porcentaje a las entidades participantes en el pago de esta prestación.
- ii. Aceptación u objeción de la cuota parte consultada por parte de las entidades cuotapartistas.
- iii. Resuelta la objeción o acaecida la aceptación, expedición del acto administrativo de reconocimiento pensional, el cual solo podrá ser recurrido por el pensionado, en razón a los efectos y a las características de este acto administrativo.
- iv. Pago de la mesada pensional con base en lo ordenado en la resolución pensión.
- v. Recobro de la entidad reconocedora, a prorrata del porcentaje en concurrencia a cargo de las entidades cuotapartistas.

Lo anterior, es respaldado por el pronunciamiento del Honorable Consejo de Estado en Sentencia No. 17001-23-31-000-2011-00579-01 de 2016, en la cual afirmó lo siguiente:



“Las cuotas partes son obligaciones de contenido crediticio a favor de la entidad encargada de 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.”

En consecuencia, si bien es cierto que en el acto administrativo que reconoce una pensión es donde se origina como tal la cuota parte pensional, de igual manera, es claro también que este es solo un eslabón que de manera autónoma no consolida como tal el derecho a recobrar este tipo de obligaciones, por tanto, se tiene que la resolución de reconocimiento pensional es solo uno de los componentes que constituye el título ejecutivo complejo en que se sustenta la cuota parte pensional.

V. EXCEPCIONES

Me permito presentar al Honorable Tribunal Administrativo las siguientes excepciones:

1.LEGALIDAD ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS:

Frente al particular debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos gozan de presunción de legalidad hasta que un juez de la república no declare lo contrario, razón por la cual, se precisa que las disposiciones que son objeto de la presente demanda, gozan de presunción de legalidad.

En concordancia con la presunción mencionada, la Corte Constitucional², frente al principio de seguridad jurídica que acompaña a todos aquellos actos administrativos, señaló:

“Una de las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico es que dichos actos se presumen legales hasta tanto no sean declarados de forma contraria por las autoridades competentes para ello, función que le fue otorgada por el legislador a los jueces de la jurisdicción contenciosa administrativa. En relación con la concepción básica del acto administrativo como manifestación Estatal, resulta muy ilustrativo el siguiente pronunciamiento de esta Corporación:

Como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que, en ejercicio de sus potestades, la

² Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión de tutelas, 28 de marzo de 2019, Referencia: expediente T-7.041.590. MP José Fernando Reyes Cuartas.



administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad”.

Ahora bien, no obstante, la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos en sí mismos, éstos a su vez pueden ser controvertidos acudiendo ante la jurisdicción para discutir su legalidad.

Según la Ley 1437 de 2011, los vicios que podrían afectar la validez de los actos administrativos son los siguientes:

- Infracción de las normas en que debía fundarse.
- Expedición por funcionario incompetente.
- Expedidos de manera irregular.
- Expedidos con desconocimiento del derecho de defensa.
- Expedidos mediante falsa motivación.
- Expedidos con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

De acuerdo con lo anterior, se debe dejar claro al Despacho que el demandante no señaló ninguna pretensión en contra de la legalidad de los actos demandados, ni tampoco se ha decretado sobre ellos la ilegalidad de los mismos, por lo cual éstos están revestidos con la presunción de legalidad, por cuanto no están afectados de ninguno de los vicios anteriormente mencionados, la discusión sobre su legalidad es competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y en todo caso, como ya se manifestó, lo ampara la presunción de legalidad que reviste a todo acto administrativo, mientras no sea anulado o suspendido por la jurisdicción contenciosa administrativa.

Es en cumplimiento de un mandato legal y constitucional, que el área de cobro coactivo del Ministerio de Salud y Protección Social emitió el acto acusado, en lo que concierne al proceso 2018-0034, el demandante acudió a la de Falta de Título Ejecutivo.

Como se deslumbro en líneas anteriores, el oficio acusado de nulidad declaró probadas parcialmente las excepciones de falta de título ejecutivo y prescripción de la acción de cobro y declaró no probada la excepción denominada FALTA DE EJECUTORIA DEL TITULO, toda vez que el acto administrativo que reconoce y ordena el pago de una prestación económica es un acto de tramite cuya expedición procede tras el agotamiento del procedimiento de consulta.

2. EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACIÓN:

Los requisitos de que trata el Art. 422 de la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso son:

“Artículo 422. Título ejecutivo. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La



confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.” (Negrita fuera de texto).

De acuerdo a la norma transcrita, se puede señalar que la expresión Título Ejecutivo se refiere al documento o conjunto de documentos en los cuales constan obligaciones claras, expresas y exigibles que sirvan al acreedor para dar inicio a un procedimiento ante una autoridad administrativa o judicial, mediante el cual se obligue al deudor al cumplimiento forzado de las obligaciones incorporadas en el documento o dentro del conjunto de estos.

En el caso de las obligaciones de concurrencia por Cuotas Partes Pensionales, la acción de cobro debe ejercerse con fundamento en un Título Ejecutivo complejo, integrado principalmente por los documentos que permitan acreditar la exigibilidad de la obligación como lo son: el agotamiento del procedimiento de consulta, la comunicación del acto administrativo definitivo a la entidad concurrente, la prueba del pago de la nomina y la notificación del estado de cuenta o cuenta de cobro.

Dicho lo anterior, y en cuanto a la notificación de las resoluciones de reconocimiento pensional al MUNICIPIO DE MEDELLIN-ANTIOQUIA el acto administrativo que reconoce y ordena el pago de una prestación económica es un acto de tramite cuya expedición procede tras el agotamiento del procedimiento de consulta. Este acto administrativo no envuelve decisión alguna que ponga fin a la actuación administrativa de recobro, ni esta llamado a fundamentar autónomamente las eventuales acciones de cobro en contra de las entidades concurrentes.

Desde la perspectiva de la relación jurídica entre la entidad jubilante y las entidades concurrentes, el acto administrativo que reconoce y ordena el pago de una prestación económica es un acto de tramite cuya expedición procede tras el agotamiento de consulta. Este acto administrativo no envuelve decisión alguna que ponga fin a la actuación administrativa de recobro, ni esta llamado a fundamentar autónomamente las eventuales acciones de cobro en contra de las entidades concurrentes.

Es importante indicar que de conformidad con el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, la obligación por cuotas partes pensionales se hace exigible y comienza a causar intereses a partir de la fecha de pago de la mesada pensional, y sin embargo el título ejecutivo complejo con fundamento en el cual puede ejercerse la acción de cobro únicamente se perfecciona cuando se pone en conocimiento de la entidad concurrente el hecho del pago de la mesada, en los términos del artículo 9 del Decreto 2921 de 1948, acto que ocurre en la fecha en la que se efectuó la notificación de la cuenta de cobro. En este sentido es claro que el título ejecutivo complejo por cuotas partes pensionales queda ejecutoriado a partir de la fecha de notificación del estado de cuenta o cuenta de cobro al deudor, sin que las objeciones que puedan ser presentadas por las entidades concurrentes afecten su ejecutoria.

3.CUMPLIMIENTO DE DEBER CONSTITUCIONAL Y LEGAL:

Destaca que de conformidad con el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa; por lo tanto, la Resolución que se demanda puede ser considerado un acto administrativo eficaz, imponen deberes y obligaciones en cabeza tanto de la administración, como de los administrados.



4.FALTA DEL REQUISITO FORMAL DE LA ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA E INEXISTENCIA DE PRUEBAS FRENTE A LOS PERJUICIOS RECLAMADOS:

El artículo 206 del Código General del Proceso dispone que quien pretenda el reconocimiento de una indemnización, compensación o el pago de frutos o mejoras, deberá estimarlo razonadamente, bajo juramento, en la demanda o petición, discriminando cada uno de sus conceptos. Estimación que hará prueba del monto de perjuicios mientras no sea objetada por la parte contraria, dentro del traslado respectivo.

Asu vez, artículo 157 del CAPCA (modificado por el artículo 32 de la Ley 2080 de 2021), que se encarga de reseñar las reglas que se deben observar a fin de estimar la cuantía cuando sea este el criterio preponderante a la hora de identificar el juez competente.

Por otro lado, esta excepción resulta lucido enmarcar lo enunciado por la Sección Tercera Subsección C del Consejo de Estrado - Consejera ponente: Olga Mélida Valle de la Hoz, en sentencia del doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014), con radicado número: 25000-23-26-000-2001-02070-01(30874), expresó *“En efecto, revisado el material probatorio obrante en el proceso se logra constatar que los demandantes no probaron el lucro cesante alegado, por ello **“el demandante no puede limitarse, si quiere sacar adelante su pretensión, a hacer afirmaciones sin respaldo probatorio”** incumpliendo la obligación impuesta por el artículo 177 del C. de P.C. que es enfático en afirmar **“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen...”**”*

A juicio de la Sala, estas son razones suficientes para negar la solicitud de reconocimiento de los perjuicios materiales en su modalidad de lucro cesante, por lo que procederá entonces en este punto a confirmar la sentencia de primera instancia” (negrilla y subrayado fuera del texto).

De lo citado se destaca que dicho mandato se mantiene vigente con el Código General del Proceso, el cual señaló en su artículo 167 relacionado con la carga de la prueba *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (...)*

De acuerdo a lo manifestado, el demandante debió razonar debidamente la cuantía, pues, omitió indicar de dónde resulta tal valor solicitado, es decir, cómo se obtuvo tal cifra, y qué operación aritmética utilizó para calcular la misma; razón por la cual, es lucido, que la cuantía tasada por la parte actora no cumple con los parámetros establecidos en el citado artículo 157 del CPACA, pues tal requisito, además de ser una formalidad legal, se torna indispensable para efectos de establecer la competencia para conocer del presente asunto.

Por tal motivo, se considera que a falta de dicho requisito o sea de la estimación razonada de la cuantía y la prueba que así la demuestre, entonces la presente demanda debe ser rechazada.

5.INEXISTENCIA DEL DAÑO:

El Ministerio de Salud y Protección Social no le ha causado daño alguno al MUNICIPIO DE MEDELLIN, toda vez que el supuesto daño que alega no es otra cosa que el resultado de la indebida interpretación de las disposiciones vigentes por parte de esta, quien de manera abstracta



y general, alega la acusación de un daño que no se encuentra probado, cuyas pretensiones van contravía del Principio de Legalidad del Gasto Público aplicable a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y contraviene lo previsto en la Constitución Política de la Honorable Corte Constitucional.

Por mandato constitucional (artículo 90 de la CP), radica en cabeza del Estado, la obligación de responder patrimonialmente por los perjuicios antijurídicos que hayan sido causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez generado dicho perjuicio, el mismo pueda ser atribuido a una actuación de la administración, generando la obligación para la Nación de reparar integralmente al afectado.

En este orden de ideas, no puede perderse de vista que la jurisprudencia de lo Contencioso administrativo, ha manifestado que los elementos de la responsabilidad del Estado son la actuación culposa de la administración, **la generación de un daño** y la existencia de una relación de causalidad entre los mismos, no simplemente desde el punto de vista fáctico sino jurídico. No obstante, en el presente caso, tal y como se encuentra expresado y demostrado, **No existe daño alguno y en consecuencia, no hay lugar a considerar que pueda existir responsabilidad por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.**

6.DEL COBRO DE LO NO DEBIDO:

Cabe precisar que el Ministerio de Salud y Protección Social con fundamento en la normatividad antes expuesta y las razones esbozadas no es admisible que la demandante pretenda a través del presente medio obtener un resarcimiento económico con fundamento en un supuesto daño como consecuencia de la declaración de nulidad de los actos demandados, pues en su argumentación dice que las decisiones de este ente Ministerial no fueron debidamente notificadas, situación que es totalmente contraria a los argumentos expuestos en esta contestación.

En este entendido, podemos concluir que se está realizando un cobro que este ministerio no está llamado a soportar.

7.LA INNOMINADA:

Me permito solicitar a la Honorable Magistrada que, si de la valoración de las condiciones fácticas que se observan en este proceso, logra determinar la existencia de hechos que constituyan una excepción, se sirva reconocerla de forma oficiosa como corresponda, conforme a lo dispuesto por el artículo 282 del Código General del Proceso.

“ARTÍCULO 282. RESOLUCIÓN SOBRE EXCEPCIONES. *En cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda.*

Cuando no se proponga oportunamente la excepción de prescripción extintiva, se entenderá renunciada.



Si el juez encuentra probada una excepción que conduzca a rechazar todas las pretensiones de la demanda, debe abstenerse de examinar las restantes. En este caso si el superior considera infundada aquella excepción resolverá sobre las otras, aunque quien la alegó no haya apelado de la sentencia.

(...)"

Por tanto, si después de la valoración del proceso y de las pruebas, aparece probada cualquier otra excepción, solicito declararla acorde con la norma transcrita.

VI. PETICIÓN

Conforme a las razones expuestas, con todo respeto se solicita al Honorable Tribunal Administrativo:

1. Que, con fundamentos en lo expuesto en el libelo de la presente contestación, se tengan probadas las excepciones mencionadas y en consecuencia se nieguen las suplicas de la demanda.
2. Como consecuencia al desgaste procesal causado a esta cartera ministerial, solicito **CONDENAR EN COSTAS** a la parte demandante.

VII. PRUEBAS

Téngase como pruebas, las remitidas por el área de Cobro Coactivo de este Ministerio, las cuales remito para que las mismas sean partes dentro del presente asunto:

1. Antecedentes administrativos de la demanda que comprenden: Documentos de identificación de los pensionados, Resolución de Reconocimiento, Oficios de Consulta, Oficios de respuesta y tiempos de servicio de todos los pensionados. (Se remite link para su consulta)
https://drive.google.com/drive/mobile/folders/1er4wPbeyKM8Zhx9zIGWikVTBOrmVi_wi
2. Excel con relación de documentos de identidad y Check list de los documentos solicitados.
3. Resolución N° 333 del 15 de febrero de 2018 “*Por el cual se libra mandamiento de pago contra el MUNICIPIO DE MEDELLIN, ANTIOQUIA, dentro del proceso de cobro coactivo N° 2018-0034*”
4. Radicado Orfeo 202011802023741 de fecha 19 de diciembre de 2020, Notificación por aviso de la Resolución No. 2009 de 2020, expedida dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo No. 2018-0034.
5. Resolución N° 2009 del 27 de noviembre de 2010 “*Por el cual se resuelven las presentadas contra la resolución de mandamiento de pago Resolución N° 333 de 2018 proferida dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo N° 2018-0034 adelantado contra el MUNICIPIO DE MEDELLIN, ANTIOQUIA*”
6. Radicado Orfeo 202111801563641 del 1 de octubre de 2021, Notificación Resolución No. 1279 de 2021, expedida dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo No. 2018-0034.



7. Resolución N° 1279 del 27 de septiembre de 2021 “Por el cual se resuelve recurso de reposición presentado contra la Resolución N° 2009 de 2020, mediante la cual se resolvieron las excepciones presentadas dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo N° 2018-0034 adelantado contra el MUNICIPIO DE MEDELLIN, ANTIOQUIA”

VIII. ANEXOS

- Poder legalmente conferido por el Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social, con sus respectivos anexos.
- Documentos de identificación.

IX. NOTIFICACIONES

La demandada, Nación - Ministerio de Salud y Protección Social y la suscrita apoderada, recibiremos notificaciones en la Carrera 13 No. 32-76 Piso 10, Bogotá D.C. Teléfono: 3305000 Ext. 5082, email: jcampos@minsalud.gov.co.

De la Honorable Magistrada, con el debido respeto,

JENNY MARITZA CAMPOS WILCHES

C.C. No 52.930.570 de Bogotá D.C.

T.P. No 175.423 del C. S. de la J.

Correo electrónico: jcampos@minsalud.gov.co

Móvil celular: 3102261707

Carrera 13 No. 32- 76 piso 10 Bogotá DC

Ministerio Salud y Protección Social

Concepto Técnico Grupo de Cobro Coactivo Memorando Orfeo número 202211800291443