



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, dieciocho (18) de julio de dos mil veintidós (2022)

Radicado	73001-33-33-006-2019-00173-00
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	MUNICIPIO DE MANIZALES
Demandado:	DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
Tema:	NULIDAD PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en el artículo 179 y 187, del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovió el **MUNICIPIO DE MANIZALES** contra el **DEPARTAMENTO DEL TOLIMA – SECRETARÍA DE HACIENDA**

1. PRETENSIONES

1.1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resoluciones Nos.1661 del 12 de diciembre de 2018 “*Por medio de la cual se resuelven unas excepciones*”, y, 203 del 25 de enero de 2019 “*Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición*”, expedidas por la directora Financiera de Rentas e Ingresos del Departamento del Tolima y,

1.2. Que, como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho se declare terminado el proceso administrativo de cobro coactivo iniciado por el ente territorial accionado en contra del Municipio de Manizales por el pago de la obligación de la cuota parte pensional del señor Luis Rosendo Cárdenas Rodríguez

1.3 Que se condene en costas a la parte demandada

2. HECHOS

2.1 Que la Caja de Previsión Social del departamento del Tolima a través de Resolución No. 1404 del 26 de abril de 1990, reconoció pensión de jubilación al señor Luis Rosendo Cárdenas Rodríguez, en cuantía de \$279.774, efectiva a partir del 1 de enero de 1990.

2.2 Que al Municipio de Manizales le correspondió asumir una cuota parte de la pensión del señor Cárdenas Rodríguez, correspondiente al tiempo laborado por este en el municipio, esto es, 259 días, que señala corresponde a *una cuota parte por valor de \$9.991.93 X 259 días / 7252 días cuota*”.

2.3 Que dicha cuota fue aceptada por el ente territorial, según procedimiento establecido en el artículo 2º de la Ley 33 de 1985, lo cual tuvo lugar a través de oficio No. 083 del 06 de abril de 1990, suscrito por el señor Luis Guillermo Londoño López – Jefe de Prestaciones Sociales del municipio de Manizales

2.4 Que a través de oficio 1198 del 28 de julio de 2010, el director del Fondo Territorial de Pensiones remitió al Municipio de Manizales la primera cuenta de cobro por concepto de cuotas partes pensionales.

2.5 Que el demandante ha objetado de manera sistemática las cuentas presentadas por el Fondo Territorial del Pensiones y, ha procedido a pagar lo que en derecho le corresponde.

2.6 Sostiene que la inconformidad con las cuentas presentadas, radica, de una parte, en que la resolución No. 1404 del 26 de abril de 1990, reconoció una pensión en cuantía de \$279.774, efectiva a partir del 1 de enero de 1990, pero en la cuenta de cobro se le adiciona un incremento del 26%, como cargo por IPC, lo cual a su juicio no es procedente porque la pensión se hizo efectiva a partir del 1º de enero de 1990, sin mesadas del año 1989 para indexar. Consideró que, para aplicar dicho incremento, el departamento del Tolima debió modificar la resolución No. 1404 del 26 de abril de 1990, liquidando la primera mesada pensional no en \$279.774, sino de \$352.515, de ahí que al no existir dicha actuación, la modificación no tiene efectos jurídicos respecto la entidad demandante y, de otra parte, por el cargo indebido de la llamada compensación en salud, consagrada en el artículo 143 de la Ley 100 de 1993 y, en el artículo 42 del decreto 692 de 1994, la cual afirma no hace parte integral de la mesada pensional y por lo mismo, no puede ser objeto de los factores de cobro a las entidades cuotapartistas, conforme lo establecido en las sentencias C 111 – 1996 y, C – 126 – 00 y, el Consejo de Estado en sentencia 11001 -03-06-0002-2006-00058-00 (1752) del 30 de noviembre de 2006.

2.7 Que las cuentas presentadas por el departamento del Tolima, siempre han sido objetadas y, el municipio de Manizales se encuentra a paz y salvo por concepto de cuotas partes pensionales, a decir:

DESDE	HASTA	VALOR COBRADO	VALOR PAGADO	RESOLUCION	FECHA
01/01/2016	31/01/2016	192.552	142.090	16	29/02/2016
01/02/2016	28/02/2016	192.552	142.090	41	13/04/2016
01/03/2016	31/03/2016	162.646	142.090	49	30/04/2016
01/04/2016	30/04/2016	192.658	142.090	58	05/04/2017
01/05/2016	31/05/2016	192.716	142.090	71	27/06/2016
01/06/2016	30/06/2016	372.785	284.180	85	29/07/2016
01/07/2016	31/07/2016	192.784	42.090	99	31/08/2016
01/08/2016	31/08/2016	192.773	142.090	116	30/09/2016
01/09/2016	30/11/2016	578.203	456.108	12	31/01/2017
01/12/2016	31/12/2016	372.856	304.072	30	27/02/2017
01/01/2017	28/02/2017	407.500	321.556	58	05/04/2017
01/03/2017	31/03/2017	203.771	160.778	81	05/05/2017
01/04/2017	30/04/2017	203.716	160.778	99	14/06/2017
01/05/2017	31/05/2017	203.716	160.778	114	11/07/2017
01/06/2017	30/06/2017	393.933	311.038	134	14/08/2017
01/07/2017	31/07/2017	203.609	160.778	140	31/08/2017
01/08/2017	31/08/2017	203.598	160.778	161	19/10/2017
01/09/2017	30/09/2017	203.558	160.778	172	14/11/2017
01/10/2017	31/10/2017	203.578	160.778	190	13/12/2017
01/11/2017	30/11/2017	203.531	160.778	215	31/12/2017
01/12/2017	31/12/2017	393.781	321.556	10	31/01/2018

2.8 Que, el municipio de Manizales, en oportunidad anterior había presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del departamento del Tolima por la expedición de otros actos administrativos en proceso de cobro coactivo, por el no pago de cuotas partes pensionales, a decir, mandamiento de pago No 146 del 30 de septiembre de 2016, Resolución No. 011 del 18 de enero de 2017 “*Por medio del cual se resuelven unas excepciones*” y, la Resolución No. 0095 del 7 de marzo de 2017 “*Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición*”, la cual le correspondió al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué, bajo el radicado No. 73001333300920170043800.

2.9 Que el departamento del Tolima, dentro del proceso de cobro coactivo seguido en contra del accionado, expidió mandamiento de pago No. 106 del 12 de junio de 2018 y, la entidad a través de oficio OP SH – 426 del 13 de noviembre de 2018, formuló excepciones, las cuales fueron despachadas negativamente a través de Resolución No. 1661 del 12 de diciembre de 2018, decisión que fue confirmada mediante Resolución No. 0203 del 25 de enero de 2019.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad accionada contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones del libelo, como consecuencia de ello, solicita se denieguen, toda vez que no se ha cercenado, desconocido o vulnerado derecho alguno al accionante.

Como primer aspecto, señaló que el departamento del Tolima al liquidar la mesada pensional del señor Luis Rosendo Cárdenas Rodríguez determinó una cuota pensional a cargo del municipio de Manizales en cuantía de \$9.991.93, sin embargo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 100 de 1993, dicho valor debe ser reajustado mensualmente por la elevación en la cotización para salud, el cual indica hace parte integral del valor de la prestación.

Indicó que los reajustes en las mesadas pensionales por elevación de la cotización son procedentes, de conformidad con lo establecido por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el concepto 1897 del 31 de julio de 2018 y, la Circular Conjunta 069 del 4 de noviembre de 2008, expedida por el Ministerio de la Protección Social y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como segundo aspecto, refirió que con el fin de cobrar dicha acreencia inició proceso administrativo de cobro coactivo en contra municipio de Manizales, el cual se encuentra soportado en actos administrativos que contienen una obligación, clara expresa y exigible.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1 PARTE DEMANDANTE¹

Durante el término legal para presentar alegatos de conclusión, la apoderada de la parte actora allegó escrito reiterando los argumentos esbozados en la demanda.

Finalmente, solicitó tener en cuenta la sentencia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué, dentro del proceso radicado bajo el No. 73001333900920170043800, que resolvió una controversia suscitada entre las partes por recobro de cuotas partes pensionales.

4.2 PARTE DEMANDADA²

El apoderado de la parte demandada, reiteró los argumentos esbozados en la contestación de la demanda, insistiendo en la legalidad de los actos administrativos demandados, en virtud a que fueron expedidos con apego al ordenamiento legal, esto es, ley 1066 de 2006 y, artículo 6º del Estatuto Tributario.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. PROBLEMA JURÍDICO.

Consiste en establecer ¿debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados, los cuales fueron proferidos dentro del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado por la Dirección de Rentas e Ingresos del Departamento del Tolima contra el Municipio de Manizales, por cuanto el reajuste de las cuotas partes pensionales no pueden ser cargadas al cuotapartista como quiera que no existe norma legal que así lo consagre y, por tanto, es procedente declarar terminado el proceso de cobro coactivo que se adelanta en contra del ente territorial accionante o sí por el contrario, los mismos fueron expedidos conforme a derecho por cuanto devienen de una obligación clara, expresa y exigible.?

¹ Archivo19AlegatosDeConclusionMunicipioDeManizales20210507

² Archivo21AlegatosConclusionDepartamentoDelTolima20210520

6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO

6.1 Tesis de la demandante

Considera que debe accederse a las pretensiones de la demanda, en razón a que no existe título ejecutivo para el cobro de las cuotas partes pensionales y, eso se debe a que el departamento del Tolima sin fundamento alguno modificó el monto y la fecha del reconocimiento de la pensión y en ese entendido cobra una cuota parte sobre la base de una mesada pensional muy diferente a la establecida en la Resolución 1404 de 1990.

6.2. Tesis del demandado

Sostiene que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar porque el documento que sirve de título ejecutivo contiene una obligación clara, expresa y exigible a cargo del municipio de Manizales, la cual se deriva del no pago de las cuotas partes pensionales con los respectivos reajustes por el factor salud; a lo anterior, agrega que las actuaciones surtidas dentro del proceso de cobro coactivo se han adelantado con sujeción a las normas legales que rigen el proceso administrativo.

6.3 Tesis del despacho

Debe accederse a las pretensiones de la demanda como quiera que no se acreditó que el Departamento del Tolima previo a librar mandamiento de pago, hubiera conformado en debida forma el título ejecutivo complejo, pues, si bien es cierto el municipio de Manizales esta obligado a contribuir con el pago de la pensión que le corresponda, según el porcentaje de ley, lo cierto es que no constituyó en debida forma el título ejecutivo, pues no se probó que se hubiese tenido en cuenta la liquidación o cuenta de cobro para determinar el origen de la obligación.

7. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES Y PROBADOS

HECHO PROBADO	MEDIO PROBATORIO
1. Que mediante Resolución No. 1404 de 1990, el departamento del Tolima reconoció pensión de jubilación al señor Luis Rosendo Cárdenas Rodríguez, con efectividad a partir del 01 de enero de 1990 y asignó al Municipio de Manizales una cuota parte correspondiente a \$9.991.93, la cual fue aceptada sin objeción por el ente territorial	Documental: Resolución No. 1404 del 26 de abril de 1990 (Archivo01CuadernoPrincipal)
2.. Que el director Financiero de la Secretaría de Hacienda – Dirección de Rentas e ingresos del Departamento del Tolima, libró mandamiento de pago en contra del municipio de Manizales por concepto de cuotas pensionales que fueron dejadas de cancelar en el periodo comprendido 1 de enero de 2016 y, 31 de diciembre de 2017, en cuantía de \$1.520.314, más los	Documental. Mandamiento de pago No. 106 del 12 de junio de 2018 (Archivo01CuadernoPrincipalPdf15-16 del expediente digitalizado)

<p>intereses que se causen hasta el respectivo pago.</p>	
<p>3. Que, en contra del citado mandamiento de pago, el municipio de Manizales propuso las excepciones de: i) Cobro de lo no debido, ii) falta de título ejecutivo, iii) Existencia de proceso ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo y, iv) procedencia de declarar probada la excepción propuesta y saneamiento del proceso</p>	<p>Documental: Oficio No. OP – SH – 426 del 13 de noviembre de 2018 (Archivo01CuadernoPrincipalPdf17-21del expediente digitalizado)</p>
<p>4. Que la Directora Financiera de Renta e Ingresos de la Secretaría de Hacienda del Departamento del Tolima, declaró no probadas las excepciones propuestas, ordenó seguir adelante con la ejecución y, liquidar el crédito, contra el anterior acto, se interpuso reposición, el cual fue confirmado en todas y cada una de sus partes.</p>	<p>Documental: Resolución No. 1661 del 12 de diciembre de 2018 <i>“por medio de la cual se resuelven unas excepciones”</i> -Resolución No.203 del 25 de enero de 2019 <i>“Por medio del se resuelve un recurso de reposición”</i> (Archivo01CuadernoPrincipalPdf23-25del expediente digitalizado)</p>
<p>5. Que el departamento del Tolima inició proceso de cobro coactivo en contra del municipio de Manizales por las obligaciones generadas por cuotas partes pensionales, en los periodos 01/10/2013 al 31/12/2015, en cuantía de Dos millones doscientos veintiséis mil setecientos ocho pesos (\$2.226.708), y, a través de Resolución No. 011 del 18 de enero de 2017, negó las excepciones propuestas por el ente territorial y, ordenó seguir adelante la ejecución respecto las cuotas partes ejecutadas.</p>	<p>Documental: Expediente Administrativo allegado por el departamento del Tolima (Archivo13ExpedienteAdministrativoLuisRosendo CárdenasRodríguez20210408)</p>
<p>6. Que el municipio de Manizales demandó ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, los actos administrativos proferidos en dicho proceso administrativo, esto es, mandamiento de pago No. 146 de 30 de septiembre de 2016, proferido por la Directora de Rentas e Ingresos del Departamento del Tolima; resolución No. 0011 del 18 de enero de 2017, por medio de la cual se resuelven las excepciones, expedida por la Directora Financiera de Rentas; y la resolución No. 0095 del 07 de marzo de 2017, mediante el cual se resuelve recurso de reposición y, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué, en proveído del 02 de junio de 2020, accedió parcialmente a las pretensiones.</p>	<p>Documental: Sentencia del 02 de junio de 2020, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué (Archivo 08ParteDemandanteAllegaPrueba DocumentalSolicitadaEnAudiencia20200806)</p>

8. DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO

La Ley 1066 de 2006, por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública, dispuso:

“ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, **tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.**

<Inciso adicionado por el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Las entidades públicas de que trata el inciso anterior, podrán vender la cartera coactiva que tengan a su cargo a la entidad estatal colectora de activos públicos Central de Inversiones CISA S. A., quien tendrá para el efecto la facultad de cobro coactivo de los créditos transferidos, conforme al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario. Los procesos de cobro coactivo ya iniciados que se transfieran a CISA, continuarán su trámite sin solución de continuidad.

PARÁGRAFO 1o. (...)

PARÁGRAFO 2o. *Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1o y 2o del artículo 820 del Estatuto Tributario.*

PARÁGRAFO 3o. *Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias.”*

Del contenido de la norma citada en precedencia, es clara la facultad del ente territorial para ejercer jurisdicción coactiva y hacer efectivo el cobro de las obligaciones a su favor; además, dicho proceso se debe adelantar con sujeción a lo establecido en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario.

Por otra parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto al proceso de cobro coactivo señala:

“ARTÍCULO 98. *Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.”*

“ARTÍCULO 99. *Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:*

1. *Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.*

“...”

5. *Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.”*

“ARTÍCULO 100. REGLAS DE PROCEDIMIENTO. *Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:*

1. *Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.*

2. *Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el estatuto tributario.*

3. *A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del estatuto tributario.*

En todo caso, para los aspectos no previstos en el estatuto tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la parte primera de este código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular."

Sobre el alcance y naturaleza de dicho cobro, el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, ha indicado³:

"El inicio de un proceso administrativo de cobro implica la preexistencia de un título que preste mérito ejecutivo, esto es, que contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible, por no estar pendiente de ningún plazo o condición. El Título VIII del ET regula el procedimiento administrativo coactivo para el cobro de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones de competencia de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales. El artículo 828 del citado estatuto señala los documentos que prestan mérito ejecutivo para el cobro coactivo, que sirven de soporte jurídico para que la administración inicie el proceso mediante la expedición del correspondiente mandamiento de pago. La citada disposición establece que, entre otros documentos, prestan mérito ejecutivo «[l]os demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional», entre los que está incluidos los actos de carácter sancionatorio. El artículo 829-1 de ET dispone que «en el procedimiento administrativo de cobro, no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de discusión en la vía gubernativa». Esa restricción impide que, dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo se debatan aspectos que debieron ser controvertidos en la actuación administrativa que dio lugar a la expedición del acto que conforma el título ejecutivo. Por esa razón, no es posible plantear en el proceso judicial en el que se controvierte la legalidad de la actuación administrativa que negó las excepciones propuestas en un proceso de cobro coactivo administrativo, los cargos de nulidad que debieron proponerse en la vía gubernativa y en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos que conforman el título ejecutivo en el que se fundamenta el mandamiento de pago. Puesto que, como lo ha expuesto la Sala, se trata de dos procesos que, «pueden tener relación, pero apuntan a propósitos diferentes. Aquel -el de legalidad de los actos de determinación- a la validez de las liquidaciones; este -el del cobro- a la eficacia de la obligación». Eso explica que el artículo 831 del ET permita que contra el mandamiento de pago se proponga la excepción de «interposición de demandas de restablecimiento del derecho» ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que, mientras se resuelve la validez del título ejecutivo se enerve la posibilidad de efectuar el cobro forzoso de la obligación fiscal, ante la falta de ejecutoriedad de aquel."

Conforme lo expuesto, el departamento del Tolima tiene jurisdicción coactiva para hacer exigibles las obligaciones a su favor, facultad que ejerce conforme el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

Ahora, en lo que atañe a las cuotas partes pensionales conviene recordar que se trata de un sistema de concurrencia, a partir de cual las entidades en las que el empleado o trabajador prestó sus servicios o cotizó para pensión deben contribuir a prorrata del tiempo servido o cotizado, con la caja o entidad pagadora⁴.

De conformidad con el artículo 2º del Decreto 2921 de 1948 y la Ley 1066 de 2006, las Cajas de Previsión Social que reciban una pensión compartida, deben elaborar el proyecto de resolución, liquidar y, comunicar a las demás entidades obligadas a

³ C.E. Sección Cuarta, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto, 3 de septiembre de dos mil veinte (2020), Rad. número: 68001-23-33-000-2017-00850-01(24)

⁴ C.E., Sala de Consulta y Servicio Civil, 26 de mayo de 2016, Rad.11001-03-06-000-2016-00003 – 00 (2280)

contribuir en el pago de la mesada pensional para que realicen manifestación sobre su aceptación o planteen objeciones, si la cuota parte es aceptada debe presentarse la respectiva cuenta de cobro ante la entidad concurrente. Sobre el particular, la sección Cuarta, señala que «*La exigibilidad de las cuotas partes pensionales requiere dar cuenta del reconocimiento de la pensión, de la aceptación de la cuota parte por parte de la entidad que concurre a su cobro, y de la constancia de pago de las mesadas que dan lugar a la cuota*»⁵.

En lo que atañe al título ejecutivo idóneo para el cobro de esas acreencias, según lo ha señalado nuestro máximo órgano de cierre, el mismo debe estar conformado, así⁶:

“De conformidad con el Decreto 2709 de 1994 reglamentario de la Ley 71 de 1988, las entidades de previsión social a las que un empleado hubiese realizado aportes para pensión, tienen la obligación de contribuirle a la entidad de previsión pagadora de la pensión la cuota parte correspondiente. Para lo cual la entidad pagadora debía notificar el proyecto de liquidación de la pensión a los organismos concurrentes en el pago de la pensión, quienes dispondrían de quince días hábiles para aceptarla u objetarla, vencido el cual, si no se ha recibido respuesta, se entendía aceptada y se procedería a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión. La Corte Constitucional se refirió a la naturaleza de las cuotas partes pensionales y a la posibilidad de las entidades pagadoras de recobrar en determinado caso los porcentajes que no le correspondían dentro de las pensiones a su cargo. Este procedimiento de recobro de las cuotas partes pensionales es el establecido por el artículo 2 del Decreto 2921 de 1948 y la Ley 1066 de 2006, según las cuales la Caja de Previsión Social que reciba la solicitud de pago de una pensión compartida, debe elaborar un proyecto de resolución y comunicarlo a las otras entidades obligadas a contribuir en el pago de las mesadas pensionales, para que planteen sus observaciones y objeciones. Una vez agotado el procedimiento puede conformarse el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales que da lugar al cobro. El título ejecutivo idóneo para el cobro de cuotas partes pensionales está conformado por (i) el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión, y (ii) el acto administrativo que liquide las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas. Como en reiteradas ocasiones la Sala lo ha señalado: “(...) Es decir, la posición de esta Sala es que el título ejecutivo para el recobro de las cuotas partes pensionales está conformado por el acto administrativo –en firme-, que reconoce el derecho a la pensión y el que liquida esas cuotas partes pensionales, siempre y cuando se hayan causado, pagado y no se encuentren prescritas. Adicional a lo anterior, se debe tener en cuenta que no solo basta con que la parte ejecutante cuente con un documento que contenga una obligación a cargo del deudor para que forzosamente se deba predicar la calidad de título ejecutivo, porque, es indispensable que dicho documento cumpla con unas condiciones formales y sustanciales. (...) La Sala reafirma la posición de que “la resolución de reconocimiento de la pensión es el acto administrativo en donde nace, no sólo el derecho a la pensión, sino donde se consolidan las cuotas partes pensionales como obligaciones a cargo de las entidades responsables de las mismas, puesto que es en el procedimiento previsto para la expedición de esa resolución en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago. Y, tal como lo aclara la Corte, si bien las cuotas partes pensionales nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por ésta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.” Para que el cobro ejecutivo de las cuotas partes

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 25000-23-37-000-2014-00470-02 (24191). Sentencia del 8 de octubre de 2020. CP: Milton Chaves García. En este sentido, ver también: i) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 17001-23-31-000-2010-00247-01 (21861). Sentencia del 24 de abril de 2019. CP: Milton Chaves García; y ii) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 52001-23-33-000-2014-00200-01 (22116). Sentencia del 10 de octubre de 2019. CP: Milton Chaves García.

⁶ C.E., Sección Cuarta, C.P Milton Chaves García, 8 de octubre de dos mil veinte (2020), Rad. 25000-23-37-000-2014-00470-02 (24191)

pensionales pudiera llevarse a cabo, debió integrarse un título ejecutivo conformado por la resolución que reconoce el derecho a la pensión, y el acto administrativo que liquida las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas, expedidas conforme al procedimiento establecido por la ley. Para el caso de las cuotas partes pensionales a cargo de las entidades públicas, no basta con la presentación de una liquidación certificada de la deuda, en los términos del artículo 24 de la ley 100 de 1993, comoquiera que para ello debe agotarse un procedimiento especial, para conformar un título ejecutivo compuesto por los documentos antes reseñados, que den plena cuenta del carácter claro, expreso y exigible de las cuotas partes pensionales objeto de cobro”

9. CASO CONCRETO

En el presente asunto, se persigue la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que ordenaron seguir adelante la ejecución en el proceso administrativo de cobro coactivo seguido en contra del municipio de Manizales, por las obligaciones generadas por concepto de cuotas partes pensionales, por los períodos comprendidos entre el 01/01/2016 y el 31/12/2017, a decir, Resolución No. 1661 del 12 de diciembre de 2018, proferida por el director de Rentas e Ingresos del Departamento del Tolima y, 0203 del 25 de enero de 2019.

Para el efecto, se encuentra acreditado que la Dirección de Rentas e Ingresos de la Secretaría de Hacienda, respecto las obligaciones del Municipio de Manizales, profirió los siguientes actos:

Mandamiento de pago No.106 del 12 de junio de 2018, a favor del Departamento del Tolima y en contra del Municipio de Manizales, por concepto de facturas que cuotas partes pensionales que fueron dejadas de cancelar, en cuantía de un millón quinientos veinte mil trescientos catorce pesos (\$1.520.314.00), más los intereses desde la fecha que se hizo exigible la obligación y hasta cuando se cancele la misma.

El municipio de Manizales a través de oficio No. OP – SH -426 del 13 de noviembre de 2018, propuso las excepciones de *i)* cobro de lo no debido, *ii)* falta de título ejecutivo y, *iii)* existencia de proceso ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Con respecto a lo anterior, el Departamento del Tolima declaró no probadas las excepciones mediante Resolución No. 1661 del 12 de diciembre de 2018 y, ordenó seguir adelante la ejecución, decisión que fue recurrida vía recurso de reposición y, confirmada en todas y cada una de sus partes a través de Resolución No. 1661 del 12 de diciembre de 2018.

Atendiendo las consideraciones de las partes a lo largo de la actuación, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado, ha reiterado, que dada la naturaleza del proceso de coactivo, no es posible analizar aspectos de fondo relacionados con la legalidad o no de los títulos ejecutivos o de las obligaciones, ni sobre los elementos de la obligación tributaria⁷; en este entendido, el análisis en el presente

⁷ “Dada la naturaleza del proceso de cobro coactivo el análisis de la nulidad de los actos administrativos proferidos en este, debe centrarse en las decisiones contenidas en dichos actos, esto es, en la decisión sobre las excepciones que contra el mandamiento de pago se hayan proferido, y no sobre aspectos de fondo relacionados con la legalidad del o los títulos ejecutivos que contienen la definición de las sumas de dinero a favor del fisco, ni sobre los elementos de la obligación tributaria. Al respecto, esta Sala ha indicado en reiteradas ocasiones: “Con fundamento en estas disposiciones, la Sala ha señalado en ocasiones anteriores que en lo que respecta al procedimiento administrativo de cobro coactivo solo son demandables ante esta jurisdicción, los actos que deciden las excepciones contra el mandamiento de pago y ordenan seguir

asunto, se relacionará con la legalidad del acto administrativo que resolvió las excepciones formuladas en contra del mandamiento de pago No. 106 del 12 de junio de 2018, valga decir, *“cobro de lo no debido, falta de título ejecutivo y, existencia de proceso ante la jurisdicción contenciosa administrativa”*

9.1 Cobro de lo no debido

El fundamento de dicha excepción, consiste en que no existe motivo jurídico que justifique el incremento de la cuota parte de la mesada pensional del señor Luis Rosendo Cárdenas Rodríguez, habida cuenta que el municipio de Manizales ha cancelado oportunamente las obligaciones a su cargo y presentó en tiempo las objeciones, ante lo cual la administración guardó silencio.

De conformidad con el artículo 831 del Estatuto Tributario, contra el mandamiento de pago, proceden las siguientes excepciones de: *“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, 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”*, de manera que, al no encontrarse enlistada la excepción de cobro de lo no debido, no es procedente proponer la misma y por lo tanto en esta oportunidad no es procedente abordar su análisis, pues como se señaló anteriormente no sería procedente entrar a hacer un estudio sobre la procedencia de los pagos conforme las normas que se refiere no se deben aplicar en el asunto de la cuota parte pensional que considera el demandado adeuda el Municipio de Manizales.

9.2 Existencia de proceso ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

Su fundamento radica en la existencia del radicado bajo el No.73001333300920170043800, debe señalarse, que de conformidad con el numeral 5 del artículo 831 del ET, contra el mandamiento de pago proceden, entre otras, la excepciones de *“interposición de demanda de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*, sin embargo, al revisar la actuación, se encuentra que en dicha actuación judicial se controvierte la legalidad de actos administrativos diferentes a los aquí enjuiciados, con cobros de períodos diferentes, lo cual no impide que el departamento del Tolima como pagador de la pensión pudiera realizar el cobro compulsivo de otros periodos presuntamente adeudados, por lo que la negativa de la excepción se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico.

adelante con la ejecución, los correspondientes a la liquidación del crédito y, en general, los actos que deciden cuestiones de fondo, siempre que estén relacionados con el cobro y no con la determinación de la obligación ejecutada”. “Es claro que la finalidad del proceso de cobro coactivo es la efectividad de las obligaciones previamente definidas a favor del fisco, y no la declaración o constitución de las mismas, ni mucho menos la revisión de aspectos propios de la etapa de determinación del impuesto, como son los que atañen a los elementos de la obligación tributaria. Por tanto, no hay lugar a considerar en esta instancia las posibles objeciones que pudiesen plantearse frente a la legalidad de los actos de determinación del tributo o las sanciones que la Administración hace valer mediante el proceso de cobro coactivo, pues tales objeciones debieron plantearse en sede administrativa -y eventualmente judicial- dentro del proceso de expedición de los actos de determinación tributaria o sancionatorios, según el caso. CP Milton Chaves García, 30 de julio de dos mil veinte (2020), Rad. 25000-23-37-000-2014-00519-01(23916)

9.3 Falta de título ejecutivo

Refiere la parte actora que no hay título que preste mérito ejecutivo, como quiera que se cobra una obligación sin contar con documento en el que se haga constar la misma.

De acuerdo con el Estatuto Tributario, prestan mérito ejecutivo, entre otras, las liquidaciones privadas y sus correcciones, las liquidaciones oficiales ejecutoriadas, los demás actos de la administración de impuestos debidamente ejecutoriadas en los cuales se fijen sumas liquidadas de dinero a favor del fisco. En el caso de las liquidaciones privadas u oficiales, bastará la certificación del administrador de impuestos o su delegado, sobre el valor de las mismas, y para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente.

En el presente caso, el departamento del Tolima aduce la existencia de un título ejecutivo complejo, conformado por la Resolución No. 1404 de 1990 y, otros documentos, sin embargo, al revisar el plenario se encuentran las siguientes pruebas:

-Resolución No. 1404 de 1990 *“Por medio de la cual se reconoce una pensión mensual vitalicia de jubilación a favor del señor Luis Rosendo Cárdenas Rodríguez”* en cuantía de \$279.774, oo, efectiva a partir del 1 de enero de 1990, dicho acto determinó la cuota pensional a cargo del municipio de Manizales en \$9.991.93, por la prestación de servicios durante 259 días, y el oficio No.117 del 06 de marzo de 1990, a través del cual el jefe de prestaciones sociales de la Caja de Previsión Social del Tolima remitió copia del proyecto de resolución y demás documentos a Prestaciones Sociales del municipio de Manizales.

-Oficio No. 083 del 06 de abril de 1990, a través del cual Prestaciones Sociales de Manizales acepta la cuota parte de la pensión de jubilación del señor Luis Rosendo Cárdenas Rodríguez, por valor de nueve mil novecientos noventa y un pesos con noventa y tres centavos (\$9.991.93)

Ahora, según el mandamiento de pago No. 106 del 12 de junio de 2018, se trata de un título ejecutivo complejo, conformado por *“resoluciones de reconocimiento de pensión, consulta y/o aceptación de las cuotas partes pensionales, la liquidación de las mismas y las cuentas de cobro debidamente presentadas a la entidad territorial”*; sin embargo, de la simple lectura no fue posible establecer la fecha y/o período cobrado.

En el mencionado documento se indica que, se libra orden de pago por concepto de facturas que por cuotas partes pensionales fueron dejadas de cancelar, en cuantía de un millón quinientos veinte mil trescientos catorce pesos (\$1.520.314), discriminados de la siguiente manera:

VALOR CUENTA	TOTAL CUENTAS	ABONOS	SALDO PDTE POR PAGAR
192.552	192.552	142.090	50.462
192.566	192.566	142.090	50.476
192.646	192.646	142.090	50.556
192.658	192.658	142.090	50.568
192.719	192.719	142.090	50.629
372.785	372.785	284.180	88.605
192.784	192.784	-	192.784
192.773	* 192.773	142.090	50.683
192.735			
192.758	578.203	456.108	122.095
192.710			
372.856	372.856	304.072	68.784
203.818	407.500	321.556	85.944
203.682			
203.771	203.771	-	203.771
203.716	203.716	160.778	42.938
203.693	203.693	160.778	42.915
393.933	393.933	311.038	82.895
203.609	203.609	160.778	42.831
203.598	203.598	160.778	42.820
203.558	203.558	160.778	42.780
203.578	203.578	160.778	42.800
203.531	203.531	160.778	42.753
393.781	393.781	321.556	72.225
TOTAL			1.520.314

Sin embargo, no se allegaron las facturas y/o el documento en el que se determinen con exactitud dichos valores, tampoco el acto de liquidación del reajuste como concepto adicional a la cuota parte pensional, pagos realizados por el cuotapartista, o fecha de causación de cada cuota y/o el período cobrado. Si bien en una tabla se ilustra el valor del saldo pendiente por pagar, lo cierto es que no obra documento que sirva de respaldo a la suma presuntamente adeudada.

Vale indicar, que el departamento del Tolima afirma que dicho cobro es consecuencia del reajuste de la mesada pensional en los términos del artículo 143 de la Ley 100 de 1993 "*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*", esto es, un reajuste mensual equivalente a la elevación de la cotización para quienes se les hubiera reconocido la pensión con anterioridad al 1º de enero de 1994, ello con la finalidad de compensarles la pérdida por asumir en su totalidad el aumento, situación que fue reglamentada por el artículo 42 del Decreto 692 de 1994 y que opera por ministerio de la Ley, sin embargo, es un hecho cierto que dicha afirmación no es suficiente para determinar la obligación, pues para el cobro de dichas sumas, se debe conformar en debida forma el título ejecutivo y, demostrar su existencia.

En este sentido, se advierte que el departamento del Tolima no acreditó que previo a librar mandamiento de pago, hubiese expedido acto administrativo o remitido cuenta de cobro o factura en que se fijara un mayor valor que debiera ser asumido por el Municipio de Manizales, aspecto que, forzosamente conlleva a señalar que el título no cumple con los requisitos para prestar mérito ejecutivo, es decir, no es claro, expreso ni exigible.

Además, es importante señalar, que el expediente administrativo allegado por la parte accionada, contiene documentos relacionados con la obligación cobrada en el periodo 2013 – 2015, lo cual no es objeto de análisis en el presente proceso, razones por las cuales no se analizarán dentro del presente asunto y por lo tanto la presente actuación se encuentra acéfala de pruebas que le permitan al despacho concluir que en efecto el título que se está cobrando a través del proceso de cobro coactivo demandado se encuentra enmarcado dentro de los requisitos que exige la ley.

En conclusión, dado que se encuentra probada la excepción de falta de título ejecutivo alegada por el ente territorial demandante, se declara la nulidad de los actos administrativos enjuiciados, y, en consecuencia, se ordenará la terminación del proceso de cobro coactivo.

Por último, se reitera, que atendiendo lo señalado por el Consejo de Estado y que fue explicado en párrafos anteriores, no se estudiarán aspectos de fondo relacionados con la legalidad del título ejecutivo que contienen la definición de las sumas de dinero a favor del ente accionado, ni sobre los elementos de la obligación que se cobra, como quiera que lo que se pretende a través del presente medio de control es el estudio de legalidad del acto administrativo que resolvió las excepciones dentro del proceso coactivo y que en caso tal debieron haber sido controvertidos en sede administrativa o en última instancia judicial.

10. RECAPITULACIÓN

De acuerdo con el material probatorio que milita en el plenario, se concluye que el departamento del Tolima no acreditó que previo a librar mandamiento de pago, hubiera conformado en debida forma el título ejecutivo complejo, esto es, que además de la resolución que reconoció el derecho pensional y determinó la cuota parte a cargo de la entidad demandante, se hubiese teniendo en cuenta el acto administrativo, la cuenta de cobro o la liquidación del valor de las obligaciones de las mesadas pensionales adicionales a cargo del municipio de Manizales y que fueron reconocidas por el ente territorial accionado, de ahí que se debiera declarar probada la excepción de falta de título ejecutivo propuesta por el municipio de Manizales. En virtud de lo anterior deberá declararse la nulidad de las Resoluciones Nos. 001661 del 12 de diciembre de 2018, que negó las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, y 0203 del 25 de enero de 2019, que la confirmó y como consecuencia la terminación del procedimiento de cobro coactivo.

11. CONDENA EN COSTAS.

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del CGP dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso se observa que las pretensiones fueron despachadas **favorables**, razón por la cual de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo del Departamento del Tolima, **en la suma equivalente al 4% de lo pedido.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución No. 1661 del 12 de diciembre de 2018, “Por medio del cual se resuelven unas excepciones” y, de la Resolución No. 0203 de 25 de enero de 2019, “Por medio de la cual se resuelve un recurso de Reposición”, proferidas dentro del proceso administrativo de cobro coactivo seguido contra el municipio de Manizales, conforme lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, **ORDÉNESE** al Departamento del Tolima dar por terminado el proceso de cobro coactivo iniciado en contra del Municipio de Manizales, por carecer de título ejecutivo, conforme lo señalado en la parte considerativa.

TERCERO: CONDÉNESE en costas a la parte accionada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, para lo cual se fija la suma equivalente al 4% de lo pedido, como agencias en derecho.

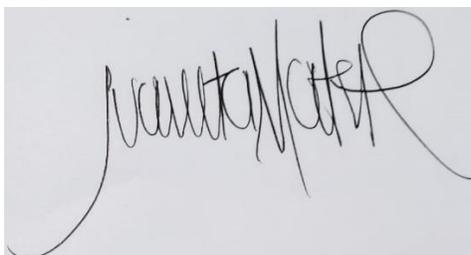
CUARTO: La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 y 195 del CPACA

QUINTO: En firme este fallo, efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento, expídanse las copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del CGP las que serán entregadas a los apoderados que han venido actuando.

SEXTO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A.

SÉPTIMO: Archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
Juez