



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

**CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)**

|                   |  |
|-------------------|--|
| <b>Referencia</b> | Nulidad y restablecimiento del derecho   |
| <b>Radicación</b> | 25000-23-37-000-2014-00016-01 (27887)  |
| <b>Demandante</b> | MUNICIPIO DE MEDELLÍN  |
| <b>Demandado</b>  | UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP Y OTROS |
| <b>Temas</b>      | Compensación de cuotas partes pensionales. Requisitos. Carga de la prueba de la obligación.      |

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala<sup>1</sup> decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 30 de marzo de 2023, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que resolvió<sup>2</sup>:

«**PRIMERO: NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas. (...)».

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

El Municipio de Medellín presentó ante la Caja Nacional de Previsión E.I.C.E. en Liquidación (en adelante CAJANAL) una reclamación con la cual pretendía el reconocimiento y pago por recobro de cuotas partes pensionales.

El liquidador de CAJANAL expidió la Resolución Nro. 2266 del 14 de diciembre de 2012, mediante la cual reconoció y admitió parcialmente los derechos de recobro por concepto de cuotas partes pensionales.

El Municipio de Medellín presentó recurso de reposición en contra del anterior acto administrativo, el cual fue decidido por la Resolución Nro. 3243 del 14 de marzo de 2013, en el sentido de incrementar el valor total a reconocer, la cual fue notificada el 21 del mismo mes y año.

<sup>1</sup> La Sala pone de presente que la demanda fue interpuesta el 18 de julio de 2013 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera (Cfr. Samai, índice 2, documento “2\_2\_250002337000201400016012EXPEDIENTEDIGIC0120230810161152”, página 237). Esta autoridad judicial se declaró sin competencia para conocer el asunto, por lo que lo remitió a la Sección Segunda mediante auto del 2 de septiembre del mismo año. Sin embargo, dicha Sección también se declaró sin competencia mediante providencia del 2 de diciembre de 2013, por lo que lo remitió a la Sección Cuarta del mismo Tribunal. A continuación, dicha autoridad judicial remitió el expediente por competencia territorial al Tribunal Administrativo de Antioquia en auto del 14 de mayo de 2014 (Cfr. *ibidem*, documento “14\_14\_250002337000201400016012EXPEDIENTEDIGIC0520230811082432”, páginas 45 a 57). Al resolver las excepciones previas, el Tribunal Administrativo de Antioquia propuso conflicto negativo de competencia, el cual fue resuelto por esta Sección mediante auto del 13 de diciembre de 2017, en el que determinó que el competente era el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta (Cfr. *ibidem*, documento “25\_25\_250002337000201400016012EXPEDIENTEDIGIC0720230811091146”, páginas 414 a 420). El expediente pasó al despacho para fallo de segunda instancia el 24 de enero de 2024 (Cfr. Samai, índice 23).

<sup>2</sup> SAMAI del Tribunal, índice 53, página 64.



Por medio de la Resolución Nro. 3368 del 20 de marzo de 2013, el liquidador declaró compensadas las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales a favor y en contra de la actora, lo que dio como resultado un saldo a favor de CAJANAL.

El Municipio de Medellín presentó recurso de reposición en contra de la anterior decisión, la cual fue confirmada por el liquidador de CAJANAL mediante la Resolución Nro. 3894 del 17 de abril de 2013, notificado el 18 del mismo mes y año.

## ANTECEDENTES DEL PROCESO

### Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la actora formuló las siguientes pretensiones en la demanda y en la subsanación a la misma (que ajustó las últimas tres)<sup>3</sup>:

«**PRIMERA.** Que se declare la nulidad de la RESOLUCIÓN No 2266 del 14 de diciembre de 2012, anexo 11 y de RESOLUCIÓN 3243 del 14 de marzo de 2013, anexo 11, ambas expedidas por CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN, en tanto vulneran las normatividad (sic) relativa al recobro de cuotas partes pensionales e incurren en falsa motivación al liquidar las cuotas partes a reconocer en favor del MUNICIPIO DE MEDELLÍN e imponer los códigos de rechazo que ya han sido cuestionados en el concepto de violación.

**SEGUNDA.** Que se declare la nulidad de RESOLUCIÓN nro. 3368 del 20 de marzo de 2013 y de la RESOLUCIÓN nro. 3894 del 17 de abril de 2013, ambas proferidas por CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, por medio de las cuales se declara la compensación de obligaciones recíprocas por cuotas partes pensionales entre ésta (sic) entidad y el MUNICIPIO DE MEDELLÍN, comoquiera que vulneran la normatividad relativa al recobro de cuotas partes pensionales e incurren en falsa motivación al liquidar las cuotas partes a tanto en su favor como a su cargo en claro detrimento del patrimonio público del MUNICIPIO DE MEDELLÍN.

**TERCERA.** Que como consecuencia de la nulidad de los actos administrativos referidos, de conformidad con las competencias atribuidas por el Decreto 1222 de 2013 y demás normas, a título de restablecimiento del derecho se ordene a la SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S. A. –FIDUAGRARIA-, como administradora y vocera de los PATRIMONIOS AUTÓNOMOS DE CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, para que a través del FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL – FOPEP:

- 1.1 Se reconozca y pague al MUNICIPIO DE MEDELLÍN la suma de DIECISÉIS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS VEINTIOCHO MIL QUINIENTOS TREINTA UN (sic) PESOS (\$16.977.428.531), por concepto de cuotas partes pensionales causadas en su favor desde el inicio de las pensiones a su cargo, en donde fue concurrente CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, y hasta el 31 de enero de 2013.
- 1.2 Se reconozca y pague al MUNICIPIO DE MEDELLÍN la suma de VEINTICUATRO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$24.344.950), por concepto de la cuota parte derivada de gastos de entierro de los pensionados en los que concurre CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN.
- 1.3 En subsidio de lo anterior, esto es, de no ser procedente, en el evento de que la Judicatura acepte la prescripción extintiva que aplicó CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, se pide que se reconozca y pague al MUNICIPIO DE MEDELLÍN la suma CUATRO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES CIENTO CUARENTA Y NUEVE MIL

<sup>3</sup> SAMAI, índice 13, documento

«56\_250002337000201400016012EXPEDIENTEDIGIC0120231102162115», página 189; y documento «73\_250002337000201400016017EXPEDIENTEDIGIC0520231102164216», páginas 5 a 6.



*TRESCIENTOS NOVENTA PESOS (\$4.897.149.390) por concepto de cuotas partes pensionales causadas en su favor durante el periodo que va del 1º de Junio (sic) de 2006 al 31 de Enero (sic) de 2013.*

- 1.4 *Se reconozca y pague al MUNICIPIO DE MEDELLÍN, los valores que por concepto de cuotas partes pensionales se sigan causando en su favor después del 31 de enero de 2013, en donde fuera concurrente CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, y hasta la extinción de la concurrencia.*

**CUARTO.** *Que como consecuencia de la declaración de Nulidad de los actos administrativos demandados, se ordene a título de restablecimiento a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES -UGPP-, y al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, Entidades (sic) facultadas para el cobro de las cuotas partes pensionales a favor de la extinta CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, la terminación de los procedimientos de cobro coactivo y el levantamiento de las medidas cautelares, que eventualmente pudieren iniciarse en contra del MUNICIPIO DE MEDELLÍN.*

**QUINTO.** *Que se condene en costas a las entidades demandadas». (Énfasis del texto original).*

A los anteriores efectos, la demandante invocó como normas violadas los artículos 9 de la Ley 68 de 1923; 29 de la Ley 6 de 1945, modificado por el artículo 1º de la Ley 24 de 1947; 21 de la Ley 72 de 1947; 2 y 25 de la Ley 33 de 1985, la Ley 100 de 1993; el Decreto 2921 de 1948; 28 del Decreto 3135 de 1968; 72 y 75 del Decreto 1848 de 1969, 33 del Decreto 1611 de 1962 y 10 del Decreto 1743 de 1966.

En cuanto a los presupuestos procesales, la entidad territorial afirmó que no operó la caducidad por cuanto los actos que resolvieron los recursos de reposición le fueron notificados el 21 de marzo y el 18 de abril de 2013, mientras que la demanda fue interpuesta el 18 de julio del mismo año<sup>4</sup>.

El concepto de la violación de la demanda se resume así:

### **1. Frente a la nulidad de las Resoluciones Nro. 2266 de 2012 y Nro. 3243 de 2013.**

Adujo que es **improcedente la prescripción** de las cuotas partes pensionales causadas antes de la vigencia de la Ley 1066 de 2006 (desde el 29 de julio de 2006), ni siquiera de forma retroactiva, pues la prescripción trienal consagrada en dicha norma opera para las prestaciones causadas con posterioridad. De manera que las cuotas partes pensionales que se causaron antes de ese momento no fenecen, sino por el pago.

Señaló que al no estar prescritas las cuotas partes pensionales objeto de recobro, tampoco lo están los intereses liquidados, máxime cuando están regulados en el artículo 9 de la Ley 68 de 1923.

Puso de presente que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el Concepto Nro. 1853 de 2007, fue contundente en afirmar que no hay lugar a la prescripción extintiva de las cuotas partes pensionales causadas antes de la Ley 1066 de 2006, puesto que no existe norma expresa que así lo establezca. Además, por tratarse de un asunto público, no es posible recurrir por analogía a los artículos 2512 y 2517 del Código Civil, así como a los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, los cuales son de aplicación exclusiva para los empleados públicos del orden

<sup>4</sup> Cfr. Samai, índice 2, documento «2\_2\_250002337000201400016012EXPEDIENTEDIGIC0120230810161152», páginas 236, 137 y 298; y documento «8\_8\_250002337000201400016012EXPEDIENTEDIGIC0220230810162526», página 4.



nacional.

Por consiguiente, sostuvo que CAJANAL debía reconocer las obligaciones causadas desde el momento en que se comenzaron a pagar las mesadas pensionales en las que concurre, puesto que la normativa expuesta en los actos acusados no es aplicable a este asunto concreto y, en todo caso, porque la aplicación de la prescripción implica para el municipio actor una carga gravosa y abusiva.

Señaló que, en gracia de discusión, si lo anterior no fuera aceptado, **operó la interrupción de la prescripción** con las reclamaciones mediante cuentas de cobro presentadas a la demandada desde 1997. Además, adujo que también podía considerarse interrumpida la prescripción con la convocatoria a conciliación extrajudicial, presupuesto procesal para interponer la demanda de la referencia, y cuando notificó varias resoluciones por las cuales fijó el monto a cobrar a CAJANAL por concepto de cuotas partes pensionales. De ahí que las cuotas en debate no se encuentren prescritas.

Agregó que CAJANAL pretende beneficiarse de su propia culpa al no pagar **intereses de mora** a los que legalmente se encuentra obligada, derivando en un enriquecimiento sin justa causa. Consideró que la supresión y liquidación de la entidad no puede constituir un caso de fuerza mayor, pues obedece a un acto que no es imprevisible y que emanó del propio Estado y que, entender lo contrario, sería defraudar a los acreedores.

Explicó que, frente a algunos pensionados, además de declarar la prescripción, CAJANAL rechazó la reclamación asegurando que **no se aportó la copia** del oficio de consulta de la cuota parte pensional o del acto administrativo en el que la demandada objetó o aceptó la obligación<sup>5</sup>.

Aseveró que CAJANAL realizó un **cálculo indebido** y vulneró la normativa sobre el derecho de recobro de cuotas partes pensionales al reconocer únicamente el monto de \$1.752.263.684 a favor de la demandante, puesto que el valor que ha debido reconocer ascendía a \$16.977.428.531 y, en gracia de discusión, de llegar a aplicar el término de prescripción el valor sería mucho mayor a \$2.276.311.015.

En relación con el **gasto de entierro** o auxilios funerarios, aseveró que, mediante la reclamación presentada a CAJANAL, el municipio no hizo otra cosa que hacer valer el derecho que le otorgan las normas legales por haber pagado dichos gastos a los jubilados o sustitutos. Que la negativa a pagar estos auxilios desconoce los artículos 33 del Decreto 1611 de 1962 y 10 del Decreto 1743 de 1966.

## 2. Frente a la nulidad de las Resoluciones Nro. 3368 y 3894 de 2013.

Precisó que era **improcedente la compensación** de obligaciones que no eran claras y sobre las que no se podía predicar certeza, pues hay exceso en los valores pretendidos, lo que condujo a un cobro de lo no debido.

<sup>5</sup> Al respecto mencionó a los siguientes pensionados: José Hernán Escobar Gil, José Gilberto Tabares Vanegas, Antonio José Peláez Escobar, Antonio Cadavid Córdoba, Ramón Antonio Oquendo Miranda, Gumercindo Riscanevo Ochoa, Juan Gilberto Restrepo Mejía, Luis Alberto Echeverri Palacio, Argemiro López López, Horacio de Jesús Echandía Restrepo, Rogelio Bedoya Ramírez, Juan Esteban Pavas Osorio, Mario Restrepo Escobar, Luis Eduardo Gallego Henao, Rafael Bernardo Isaza Echeverri, Guillermo De Jesús Arenas Bedoya, Marco Tulio Tabares, Benjamín Jiménez Zuluaga, Luis Alberto Ramírez Vélez, Aníbal Monsalve Jaramillo, Eduardo Osorio Olano, Gabriel Arango Bernal y Alejandrino Gallego Moreno.



Se refirió a los artículos 1714 y 1716 del Código Civil y dijo que, para que procediera la compensación, era necesario que existiera certeza de las obligaciones recíprocas porque, de lo contrario, la indeterminación o inexistencia parcial de alguna de las deudas conducía a un cobro excesivo y a un enriquecimiento sin justa causa. Señaló que los actos acusados llevaban a ese escenario, comoquiera que dejaron de reconocer el valor total de la reclamación al aplicar improcedentemente la prescripción extintiva de las cuotas partes pensionales.

Añadió que tampoco se cumplía con el requisito de la exigibilidad de que trata el artículo 1715 del Código Civil, por lo que CAJANAL no podía compensar cuotas partes pensionales a su favor frente a las cuales había reparos por parte de la demandante. Situación que, a su parecer, se agravaba cuando se compensaban obligaciones que podían ser condonadas en virtud del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012.

Planteó que la demandada **calculó indebidamente el valor a compensar** porque tuvo en cuenta las cuotas partes pensionales cobradas al municipio y causadas hasta el 31 de enero de 2013, sin haber analizado las que se causaron a favor de la actora desde el momento que se hizo la reclamación, lo que evidencia un abuso de poder por parte de la demandada. Adujo que la cartera generada con posterioridad al inicio del proceso de liquidación de CAJANAL asciende a \$2.620.838.375, a lo que había de sumársele la deuda histórica por cuotas causadas antes de junio de 2006 que equivalía a \$16.977.428.531. Indicó que, si en gracia de discusión se aceptara la prescripción, la cifra sería de \$4.897.149.390, pero no de \$1.752.263.684,04, que fue la reconocida en los actos acusados.

Discutió la suma que CAJANAL compensó a su favor de \$11.189.424.954,68, puesto que sólo debió ser de \$8.438.068.684 por el periodo del 3 de noviembre de 2006 al 31 de enero de 2013, todo, porque los incrementos del orden nacional fueron indebidamente aplicados por la acusada.

Puso de presente que, en la Cuenta Nro. 00183, CAJANAL le cobró una cuota parte sobreestimada de \$1.165.273.458,37, incluidos intereses cuando en realidad debió ser de \$6.511.793, según se podía constatar en la liquidación sin reajustes nacionales que se anexó con la demanda. Resaltó que esto pone en evidencia la ausencia de certeza de la obligación a favor de la demandada cuando compensó las obligaciones recíprocas por cuotas partes pensionales. En específico, dijo que la diferencia era de \$2.751.356.270 y que todas estas cifras estaban respaldadas en la prueba documental aportada con la demanda y en la liquidación de las cuotas partes pensionales en favor del Municipio de Medellín (anexos I y II).

Se opuso a los **incrementos efectuados por la demandada** al momento de efectuar reajustes de los montos pensionales, consagrados en los Decretos 446 de 1973 y 1221 de 1975, así como en los artículos 1 de la Ley 6 de 1992 y 2 del Decreto 2108 de 1992, y en la Ley 445 de 1998, pues consideró que solamente son aplicables para el tiempo servido en el orden nacional, y ello constituye fundamento suficiente para que la demandante no esté obligada a reconocerlos.

Añadió que la decisión de aumentar las mesadas pensionales efectuada por CAJANAL **no fue consultada con la actora**, pese a que estaba obligada a ello, según el artículo 4 del Decreto 2921 de 1948. En ese orden, expresó que las obligaciones no consultadas ni comunicadas al municipio demandante no podían surtir efectos, puesto que no le son oponibles. Por último, dijo que, la demandada



no aportó copias de los actos administrativos con los incrementos aplicados.

### Oposiciones de la demanda

El **Ministerio de Salud y Protección Social**<sup>6</sup> manifestó que no fungió como empleador o recaudador de aportes para pensión de ninguna de las personas por las cuales se pretende el cobro de las cuotas partes pensionales y que tampoco cuenta con la función de reconocer o pagar pensiones.

Explicó que CAJANAL, en virtud del contrato de fiducia mercantil, otorgó un mandato a FIDUAGRARIA S.A. para que actúe como vocera de los patrimonios autónomos y para que ejerciera los actos procesales y extraprocesales, por lo que el Ministerio no puede ser considerado un sucesor procesal ni está llamado a responder por las decisiones del liquidador, puesto que sus facultades se limitaban a los asuntos previstos en el artículo 1 del Decreto 1222 de 2013.

Argumentó que, si el fallo judicial resulta favorable para la demandante, el Ministerio carecía de competencia para cumplirlo porque no ostenta la función de asumir el costo de las cuotas partes pensionales de otras entidades. Añadió que las demás entidades públicas demandadas cuentan con personería jurídica y capacidad suficiente para comparecer en el proceso por sí mismas.

Precisó que el Ministerio no intervino en el reconocimiento de las pensiones ni en la actuación en que se profirieron los actos acusados, de modo que no puede ser responsable, ni por el ejercicio del control de tutela previsto en el artículo 104 de la Ley 489 de 1998.

Por lo expuesto, propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de daño antijurídico, prescripción, falta de agotamiento de la vía administrativa, inexistencia de la obligación cobrada, cobro de lo no debido, inexistencia de solidaridad entre las demandadas y la innominada.

La Sala anticipa que las excepciones propuestas fueron negadas por el *a quo* mediante auto proferido en la audiencia inicial celebrada el 8 de febrero de 2017<sup>7</sup>.

La **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP)**<sup>8</sup> formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva porque no expidió los actos administrativos acusados.

Expuso que fue creado el Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAJANAL y que los actos acusados, que hacen referencia a cuotas partes pensionales, fueron expedidos con ocasión del trámite liquidatorio de esa entidad, sobre lo cual no le fue asignada alguna competencia por el Decreto 4269 de 2011. A estos efectos, citó los artículos 156 de la Ley 1151 de 2007 y 1 del Decreto 4269 de 2011.

Sostuvo que el Municipio de Medellín no ostenta un derecho de recobro por concepto de cuotas partes pensionales en contra de la UGPP, para lo cual citó el

<sup>6</sup> SAMAI, índice 13, documento «81\_2500023370002014000160115EXPEDIENTEDIGIC0520231102164217».

<sup>7</sup> SAMAI, índice 13, documento «111\_2500023370002014000160116EXPEDIENTEDIGIC0720231102170858».

<sup>8</sup> SAMAI, índice 13, documento «82\_2500023370002014000160116EXPEDIENTEDIGIC0520231102164217».



artículo 78 de la Ley 1753 de 2015. Adicionalmente, formuló la excepción de prescripción de las acciones.

Estas excepciones también fueron negadas en la audiencia inicial celebrada el 8 de febrero de 2017.

El **Consortio FOPEP 2013**, administrador del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (en adelante FOPEP)<sup>9</sup> alegó la excepción de falta de legitimación en la causa e indicó que no intervino en la decisión de reconocer o pagar cuotas partes pensionales a cargo de CAJANAL. Que se constituyó como administrador de los recursos del FOPEP, de tal manera que no hizo parte de los hechos relacionados en la demanda.

Resaltó que entre el Consortio FOPEP 2013 y CAJANAL, o la entidad que ahora haga sus veces, no existe relación legal, estatutaria o jurídica que implique que deba asumir o ser garante de las deudas objeto del litigio, de ahí que sea un tercero sin interés en este proceso.

Destacó que no puede emitir actos administrativos porque se trata de un contrato de encargo fiduciario para la administración de recursos y aseguró que la demandante confunde el FOPEP con las fiduciarias integrantes del Consortio FOPEP 2013, quienes se sujetan a las instrucciones y ordenación del gasto que imparte el titular del fondo (Ministerio del Trabajo).

Planteó que la ley y el contrato de encargo fiduciario no prevén una delegación al administrador fiduciario para el reconocimiento, pago o cobro de cuotas partes, lo que incluso también es ajeno al FOPEP. Por lo tanto, explicó que quien debe comparecer al proceso es el Ministerio del Trabajo en calidad de titular y representante legal del Fondo.

También formuló la excepción de inepta demanda, indebida notificación y falta de representación porque el consorcio no tiene personería jurídica y, por ende, no es posible que sea sujeto procesal. Por esa misma razón, también interpuso las excepciones de inexistencia del demandado y de no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.

Las excepciones expuestas fueron negadas igualmente en la audiencia inicial celebrada el 8 de febrero de 2017.

El **Ministerio del Trabajo**<sup>10</sup>, después de referirse a la naturaleza de las cuotas partes pensionales, a la creación de la UGPP, al proceso de liquidación de CAJANAL y al FOPEP, formuló las excepciones de caducidad de la acción, falta de agotamiento de la conciliación prejudicial, falta de integración del litisconsorcio necesario (por omisión de notificar al Ministerio de Salud y Protección Social), falta de competencia y prescripción de las cuotas partes pensionales que se hubieran pagado antes del 1 de junio de 2006 y falta de aptitud jurídica para responder por las pretensiones de la demanda.

Además, alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues el Ministerio del Trabajo ni el FOPEP (que es el simple pagador de las cuotas partes pensionales) intervinieron

<sup>9</sup> SAMAI, índice 13, documento «83\_2500023370002014000160117EXPEDIENTEDIGIC0520231102164217».

<sup>10</sup> SAMAI, índice 13, documento «84\_2500023370002014000160118EXPEDIENTEDIGIC0520231102164218».



en el proceso de aceptación del recobro de las cuotas partes pensionales, ni en el rechazo de las peticiones, pues carecen de competencia para ello.

Luego, expuso hechos relacionados con las cuotas partes pensionales reclamadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. en la Resolución Nro. 2266 de 2012.

Sus excepciones también fueron negadas por el *a quo* en la audiencia inicial celebrada el 8 de febrero de 2017.

**FIDUAGRARIA S.A.**<sup>11</sup>, como vocera del Patrimonio Autónomo de Cuotas Partes Pensionales de CAJANAL, sostuvo que antes de la expedición de la Ley 1066 de 2006 sí existía un régimen de prescripción extintiva aplicable a las obligaciones surgidas del derecho de recobro de cuotas partes pensionales, esto es, el establecido en el Decreto Ley 3135 de 1968, lo que excluía la aplicación del Código Civil sobre prescripción a las obligaciones objeto de litigio.

Señaló que no se produjo la interrupción de la prescripción extintiva, pues el envío de cuentas de cobro y la iniciación de procesos de cobro coactivo sin notificar el respectivo mandamiento de pago no son vías idóneas para interrumpir la prescripción del derecho a recobrar lo pagado por otra entidad pública por pensiones.

Aseveró que, si el demandante pretendía que se reconociera el silencio administrativo positivo del artículo 4 del Decreto 2921 de 1948, era necesario aportar al proceso liquidatorio la constancia de recibo por parte de CAJANAL del acto administrativo que reconocía la pensión, lo cual no se probó en este caso. Añadió que esto se deriva de los artículos 84 y 85 de la Ley 1437 de 2011.

Destacó que el liquidador podía rechazar la reclamación por la ausencia de la copia del acto administrativo mediante el cual CAJANAL objetó o aceptó la cuota parte pensional, basándose erróneamente en la Ley 962 del 2005, aunque esta norma no fue expresamente invocada por la actora.

Señaló que la demandante confundió al liquidador con la entidad liquidada y no tuvo en cuenta que aquel es autónomo, de acuerdo con la Ley 1105 de 2006 y el Decreto 254 de 2000. En ese sentido, indicó que no se podía plantear que CAJANAL haya exigido documentos que ya reposaban en sus archivos, puesto que el liquidador solo está obligado a valorar los documentos que le son presentados. Citó los artículos 29 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y 6 del Decreto 254 de 2000 y planteó que ni las entidades públicas en liquidación ni el liquidador están sujetos a la aplicación del artículo 2 de la Ley 962 de 2005, pues no encuadran en lo que esa norma entiende por Administración Pública.

Expresó que la subrogación de derechos pensionales no es una justificación válida para no aportar los documentos necesarios para el proceso liquidatorio, a la luz del artículo 1666 del Código Civil.

En relación con el pensionado Benjamín Jiménez dijo que, aun cuando el derecho pensional fuera reconocido por una sentencia judicial, esto no es excusa para que la demandante omita aportar los documentos necesarios para demostrar su

<sup>11</sup> SAMAI, índice 13, documento «93\_250002337000201400016012EXPEDIENTEDIGIC0620231102170021», páginas 5 a 51.



derecho, pues la actora debió emitir un acto administrativo reconociendo la pensión, en el cual debió fijar el monto en que debía concurrir CAJANAL.

Para el caso de Alejandro Gallego Moreno resaltó que ninguno de los documentos aportados por la actora es idóneo para probar el pago oportuno de las mesadas pensionales y así soportar el respectivo reclamo en el proceso concursal. Lo anterior, porque el único documento idóneo sería el certificado de pago de mesadas suscrito por el funcionario competente de la respectiva entidad pagadora.

Para los casos de Marco Tulio Tabares, Miguel Ángel Cano Estrada, Luis Alberto Ramírez Vélez y Gabriel Arango Bernal, dijo que no hay prueba de que estas personas hayan trabajado en una entidad pública del orden nacional que estuviere afiliada a CAJANAL.

Aseguró que la liquidación de una entidad pública sí es un evento de fuerza mayor, tal y como lo ha ratificado el Consejo de Estado, por lo que no es procedente el reconocimiento de intereses.

Afirmó que el liquidador de CAJANAL no estaba obligado a reconocer los gastos funerarios cobrados por la entidad demandante, ya que el artículo 33 del Decreto 1611 de 1962 fue derogado tácitamente por normas posteriores que asignaron esa obligación a la entidad pagadora de la pensión.

En lo que tiene que ver con la nulidad de las Resoluciones Nro. 3368 y 3894, por medio de las cuales el liquidador de CAJANAL compensó las obligaciones recíprocas, argumentó que eran claras, exigibles y podían ser declaradas como tal sin que mediara pronunciamiento judicial. Agregó que el cargo por abuso de poder no está correctamente planteado y, en todo caso, el liquidador actuó en cumplimiento de sus funciones y de los preceptos legales puesto que, al momento de reconocer las obligaciones con corte al 12 de junio de 2009, se ciñó a lo establecido en los artículos 3 y 25 del Decreto 2196 del 2009 y aplicó correctamente lo contemplado en el artículo 20 del Decreto 254 de 2000, que lo facultaba para reclamar las acreencias a su favor hasta el año 2013.

Planteó que se aplicó correctamente la normativa sobre reajustes de mesadas, pues no es cierto que se impusiera a una entidad territorial una norma que solo es aplicable a las del orden nacional.

Se opuso a la condena en costas porque fue la demandante la que ocasionó los gastos innecesarios con sus pretensiones infundadas.

Finalmente, propuso las excepciones de falta de competencia por los factores funcional y territorial. Estas dieron lugar a un conflicto de competencia entre el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual se resolvió por esta Sección mediante auto del 13 de diciembre de 2017, en el que indicó que la autoridad judicial competente era ésta última, en su Sección Cuarta<sup>12</sup>.

### **Sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, negó las pretensiones de la demanda, sin condenar en costas, de conformidad con los

<sup>12</sup> Samai, índice 2, documento «25\_25\_250002337000201400016012EXPEDIENTEDIGIC0720230811091146», páginas 414 a 420.



siguientes argumentos.

Consideró que, para las cuotas partes causadas antes de la Ley 1066 de 2006, es aplicable el **término de prescripción** establecido en el artículo 2536 del Código Civil (10 años), modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002 (5 años), según lo explicó la sentencia del 24 de abril de 2019, exp. 21861, C.P. Milton Chaves García.

Agregó que no compartía la posición de la Resolución Nro. 2266 de 2012, según la cual no era aplicable el Decreto 3135 de 1968, pues para el recobro de las cuotas partes pensionales anteriores a la Ley 1066 de 2006 debía acudir al lapso previsto en el Código Civil y para las posteriores debía aplicarse la prescripción trienal.

Sostuvo que, antes de la vigencia de la Ley 1066, las entidades con jurisdicción coactiva debían aplicar los artículos 561 a 568 del Código de Procedimiento Civil, que en su artículo 90 preveía la interrupción de la prescripción por la notificación del mandamiento de pago. De igual modo, aseguró que el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 unificó el procedimiento de cobro remitiéndose a lo descrito en el Estatuto Tributario, de ahí que sea aplicable su artículo 818. Con base en lo anterior dijo que, contrario a lo señalado por el Municipio demandante, la remisión de las cuentas de cobro no interrumpe el término de prescripción, pues para ello es necesario que se notifique el mandamiento de pago.

Resaltó que, según las pruebas aportadas en el expediente, la parte actora no notificó algún mandamiento de pago respecto de las cuotas partes pensionales que adeudaba CAJANAL, y que lo que está demostrado es que la demandante presentó la reclamación y las cuentas de cobro que, reiteró, no interrumpen la prescripción.

Puso de presente que la reclamación presentada por la actora obedeció a cuotas partes pensionales causadas entre el 1 de junio de 2006 y el 30 de junio de 2009, Luego, elaboró una tabla los pensionados relacionados con dicha solicitud, en el que incluyó el nombre del pensionado, el acto administrativo del reconocimiento de la pensión, si había aceptación expresa o tácita por parte de CAJANAL y si existía en el expediente desprendible de nómina o comprobante de pago y el periodo reclamado.

A continuación, destacó que, si bien obran los documentos que constituyen el título ejecutivo complejo, es decir, los actos que reconocen el derecho a la pensión, el que la liquida y algunas de las aceptaciones de esas cuotas partes pensionales, lo cierto era que no se aportaron los comprobantes en los que se verifique el pago efectivo de las mesadas pensionales, por lo que no podía darse prosperidad al cargo de prescripción.

En lo que tiene que ver con el **reconocimiento de intereses moratorios**, adujo que el Decreto 2196 de 2009 ordenó suprimir y liquidar CAJANAL. Además, que conforme con el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006 proceden intereses sobre las cuentas partes pensionales. No obstante, luego de citar las sentencias del 25 de junio de 1999, exp. 9425, C.P. Daniel Manrique Guzmán, del 10 de julio de 2014, exp. 2004-01258-01, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, y del 25 de mayo de 2017, exp. 49015 (no identificó al ponente), dijo que, con independencia del origen de la obligación que se reclama, el proceso de liquidación configura una situación de fuerza mayor que genera que cesen los intereses moratorios, según el artículo 1616 del Código Civil. Señaló que lo anterior se refuerza en que, cuando CAJANAL entró en liquidación, quedó imposibilitada para cumplir las deudas adquiridas, lo cual la



relevaba del pago de intereses moratorios.

Agregó que, en atención a que CAJANAL entró en liquidación entre el 12 de junio de 2008 y el 11 de junio de 2013 y que no se tenía certeza de las fechas de pago de las mesadas pensionales, ni el periodo o meses en el que inició el pago de estas, no era posible establecer *«si los intereses que se cobran son posteriores a esa fecha y si existe discusión sobre intereses causados con anterioridad a la entrada en liquidación de la entidad, en consecuencia, el cargo no está llamado a prosperar»*<sup>13</sup>.

En lo que respecta al reconocimiento de los **gastos de entierro** señaló que en el expediente no se observaban los documentos soporte que acreditaran los valores pagados por este concepto, ni los beneficiarios de ellos, ni las fechas en que se causó la obligación, razón por la cual no era posible establecer si la solicitud se presentó dentro del término establecido en la ley.

En cuanto a la **debida determinación de la deuda a reconocer en favor de CAJANAL con ocasión de una compensación de cuotas partes pensionales, si hubo una indebida aplicación de las normas del orden nacional en el reajuste de pensiones y si existió una falta de consulta de las modificaciones a las pensiones de jubilación por la aplicación de los incrementos del orden nacional**, dijo que era necesario tener en cuenta que la demandante ataca la decisión respecto del cálculo a reconocer por concepto del recobro de las cuotas partes pensionales. En ese sentido, aseveró que, una vez revisados los antecedentes administrativos, se evidenciaba que el Municipio de Medellín no probó sumariamente *«cuáles son las obligaciones que Cajanal sí podía compensar y cuáles no, por lo tanto, no es posible analizar de fondo estos puntos, en razón a que no determinó ni argumentó con exactitud estas»*<sup>14</sup>. En consecuencia, concluyó que los cargos de nulidad planteados y analizados conjuntamente no tenían vocación de prosperidad.

Finalmente, decidió que la parte actora **no sería condenada en costas** porque la parte interesada no demostró sumariamente su causación.

### Recurso de apelación

La parte **demandante** apeló la sentencia de primera instancia para que se revoque y, en su lugar, se acceda parcialmente a sus pretensiones, por lo siguiente.

Precisó que no discutiría lo decidido por el Tribunal frente a la aplicación de la prescripción sobre las reclamaciones realizadas y que *«tampoco se insistirá en la indebida tasación de la deuda reconocida, dada la evidente imposibilidad probatoria que se evidencia al respecto, derivada también de la misma aplicación correcta que de la prescripción que se hizo, así como tampoco se alegará sobre los demás aspectos que dieron pie a la negación de la pretensión de declaración de nulidad de las resoluciones 2266 Anexo 11 de 2012, y 3243 de 2013, pues se considera que la decisión fue ajustada a Derecho, no existiendo argumentos válidos que permitan su revocatoria»*<sup>15</sup>.

Aclaró que la apelación sólo se referiría a lo resuelto por el *a quo* respecto a las Resoluciones Nro. 3368 de 2013 y Nro. 3894 de 2013, que declararon la compensación, pues las obligaciones que el liquidador tuvo como favorables para CAJANAL no cumplían con el requisito de exigibilidad requerido por el artículo 1715 del Código Civil, habiéndose incurrido en un abuso del derecho.

<sup>13</sup> SAMAI del Tribunal, índice 53, página 59.

<sup>14</sup> *Ibidem*, página 62.

<sup>15</sup> Samai del Tribunal, índice 56, página 4.



Añadió que el Tribunal cometió un error al considerar que la carga de probar cuáles eran las obligaciones que CAJANAL podía compensar era del demandante, pues esta le correspondía a la demandada.

Expuso que, según el Consejo de Estado (no identificó ninguna providencia), la entidad que pretende el recobro de cuotas partes pensionales debe agotar y aportar los trámites y documentos requeridos (entre ellos, la prueba del agotamiento del trámite de consulta, comunicación de la resolución definitiva de reconocimiento pensional, aporte de la resolución de reconocimiento pensional junto con la cuenta de cobro que liquida el periodo cobrado y la constancia del pago de las correspondientes mesadas).

Por lo anterior, aseguró que no se le podía reclamar al municipio una carga probatoria que legalmente se encontraba en cabeza de quien pretende la exigibilidad de la obligación, y mucho menos dada la negación indefinida que se realiza respecto al incumplimiento de tales requisitos de la obligación.

Resaltó que CAJANAL, al igual que las demás entidades demandadas, omitieron los mencionados requisitos de exigibilidad, pues nunca los aportó, sino que se limitó a compensar la obligación a su favor teniendo como soporte simples estados de cuenta, por lo que reiteró que se configuró un abuso del derecho aprovechando el trámite liquidatorio.

Añadió que no obra prueba de la radicación de los estados de cuenta en los que basó la compensación, ni mucho menos que se hubieran acompañado de los documentos soporte necesarios para pagarlos. A estos efectos, citó la sentencia del 23 de junio de 2016 (Exp. 2011-00505-01, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia [E]) y la Circular Conjunta Nro. 069 del 4 de noviembre de 2008, proferida por los Ministerios de Salud y Protección Social y de Hacienda y Crédito Público.

Reiteró que no es posible tener certeza de que la entidad demandada haya agotado el procedimiento administrativo legalmente establecido para el recobro de las cuotas partes pensionales con los estados de cuenta en los que exclusiva e irregularmente se basó la compensación. Destacó nuevamente lo previsto en los artículos 1714 y 1715 del Código Civil y resaltó que, en este caso, no se cumplió el requisito de exigibilidad para que procediera la compensación de las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales.

### **Oposición al recurso de apelación**

Las entidades demandadas no se pronunciaron sobre el recurso de apelación interpuesto por su contraparte.

### **Ministerio Público**

El Ministerio Público no presentó concepto.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Delimitación del problema jurídico.**

De forma preliminar al estudio de fondo los cargos de la apelación, la Sala destaca que la apelante expresamente afirmó que no discute la decisión del *a quo* de negar la nulidad de las Resoluciones Nros. 2266 de 2012 y 3243 de 2013, actos expedidos



por CAJANAL, porque considera que es correcta la interpretación sobre la aplicación de la prescripción parcial de las cuotas partes pensionales adeudadas en favor de la entidad territorial.

Precisado lo anterior, corresponde a la Sala decidir únicamente sobre la legalidad de las Resoluciones Nro. 3368 y Nro. 3894 de 2013, proferidas por CAJANAL, mediante las cuales compensó obligaciones recíprocas con el Municipio de Medellín por concepto de cuotas partes pensionales.

## **2. Sobre la carga de la prueba de la existencia y monto de la obligación**

El Municipio de Medellín manifestó, en la apelación y en la demanda, que las Resoluciones Nro. 3368 y Nro. 3894 de 2013 son nulas por cuanto CAJANAL incumplió su carga de probar que fueron resueltos los reparos formulados por la demandante. Además, afirmó que la demandada no adelantó el trámite de consulta del artículo 4 del Decreto 2921 de 1948 frente a los incrementos aplicados procedentes solo para empleados del orden nacional, respecto de los cuales tampoco allegó los documentos en que consta su reconocimiento. De este modo, aseguró que, si bien CAJANAL presentó estados de cuenta en los que basó la compensación, debió aportar los soportes correspondientes.

De igual modo, la apelante sostuvo que el Tribunal cometió un error al considerar que la carga de probar el cumplimiento de los requisitos de exigibilidad de los créditos a favor de CAJANAL estaba atribuida al Municipio de Medellín. Además, consideró que la manifestación del incumplimiento de los requisitos de exigibilidad de la obligación constituye una negación indefinida.

Para decidir, se pone de presente que el artículo 1 del Decreto 2196 de 2009 ordenó la supresión de CAJANAL y el artículo 2 determinó que la liquidación se surtiría de acuerdo con las normas especiales previstas en ella y por el régimen de liquidación del Decreto Ley 254 de 2000 y de la Ley 1105 de 2006.

Conforme el literal l) del artículo 6 del Decreto 2196 de 2009, el liquidador de CAJANAL está facultado, entre otros, para compensar las reclamaciones presentadas dentro del trámite concursal, cuando sea procedente.

Según los artículos 1625, 1714 y 1716 del Código Civil, la compensación es un modo de extinguir las obligaciones que opera cuando ambas partes son deudoras mutuas. En concordancia, el artículo 1715 *ibidem* prevé que esta figura procede por ministerio de la ley y extingue las deudas recíprocas hasta la concurrencia de sus valores, siempre que se cumplan las siguientes calidades: *i)* que ambas sean en dinero o de cosa fungible o indeterminada de igual género y calidad; *ii)* que ambas sean líquidas y *iii)* que sean actualmente exigibles.

Al respecto, esta Corporación<sup>16</sup> ha señalado que las obligaciones compensables son líquidas cuando «*de manera explícita y clara se sabe qué, cuánto y cómo se debe*»; y se consideran actualmente exigibles en aquellos casos en que no están sometidas a plazo o condición.

Ahora, para verificar el cumplimiento de estos requisitos frente a cuotas partes pensionales, debe tenerse en cuenta que esta Sección señaló que el título ejecutivo

<sup>16</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, del 23 de septiembre de 2024, exp. 41909, C.P. William Barrera Muñoz.



para el cobro de este tipo de obligaciones está conformado por: *i)* el acto que reconoce el derecho pensional y *ii)* el acto que liquida las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas<sup>17</sup>.

Con relación al acto de reconocimiento pensional, el Decreto 2921 de 1948 y en el Decreto 2709 de 1994 establecieron que la entidad que recibe la petición de reconocimiento pensional debe remitir copia del proyecto de resolución a las demás autoridades obligadas a concurrir en su pago, la cual tendrá un término de quince (15) días para objetar o aceptar expresamente la cuota parte asignada. Pero, si durante ese plazo la entidad consultada guarda silencio, se entenderá aceptada tácitamente.

Con base en lo anterior, esta Sección concluyó 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»* (subraya la Sala)<sup>18</sup>.

Además, esta Sección expuso, en un proceso relacionado con el cobro coactivo de cuotas partes pensionales, que a pesar de que los actos que deciden las excepciones contra el mandamiento de pago se presumen legales *«la adecuada conformación del título ejecutivo le impone a la entidad acreedora la obligación de allegar el documento que pruebe su dicho»*<sup>19</sup>.

Es decir que, según la jurisprudencia de esta Sección, es carga del acreedor demostrar la debida constitución del título ejecutivo, allegando prueba del reconocimiento de la pensión, de la aceptación de la cuota parte por la deuda y la constancia de pago de las mesadas pensionales.

Lo anterior se refuerza en que la manifestación del Municipio de Medellín de que CAJANAL omitió adelantar el trámite correspondiente para que la cuota parte pensional sea exigible constituye una negación indefinida, por lo tanto, exenta de prueba.

De esta forma se materializa la regla general de carga de la prueba prevista en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil (norma vigente para la época en que fueron expedidos los actos acusados), según el cual *«Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen»* y precisa que las negaciones indefinidas no requieren prueba.

En consecuencia, tratándose de la compensación de un crédito a favor de la demandada, era esta quien, al expedir los actos acusados, debía probar que la deuda era líquida y exigible.

Ahora bien, en la Resolución Nro. 3368 de 2013 consta que CAJANAL determinó la cartera a su favor y a cargo el Municipio de Medellín, por concepto de cuotas partes

<sup>17</sup> Al respecto, ver las sentencias *i)* del 16 de diciembre de 2011, exp. 18123, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; *ii)* del 23 de noviembre de 2017, exp. 21568, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; *iii)* del 6 de noviembre de 2019, exp. 23765, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; *iv)* del 8 de octubre de 2020, exp. 24191, C.P. Milton Chaves García; y *v)* del 19 de noviembre de 2020, exp. 25228, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>18</sup> Sentencia del 8 de octubre de 2020, exp. 24191, C.P. Milton Chaves García. Además, en este mismo sentido, se pueden consultar los fallos *i)* del 24 de abril de 2019, exp. 21861, C.P. Milton Chaves García; y *ii)* del 10 de octubre de 2019, exp. 22116, C.P. Milton Chaves García.

<sup>19</sup> Sentencia del 24 de junio de 2021, exp. 25090, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



pensionales, informando que «libró mandamiento de pago contra la entidad deudora dentro del proceso de cobro coactivo No. 2008-0008» y que envió a la entidad territorial los Estados de Cuentas Nros. 00183, 01296, 2269, 3249 y 00912<sup>20</sup>. No obstante, omite identificar cuáles son los actos de reconocimiento pensional, los actos expedidos por la entidad territorial que aceptaron la deuda, los oficios que demuestran la consulta que no fue oportunamente objetada por la demandante ni la constancia de pago de las mesadas pensionales. Además, en el expediente no se encuentra copia del mandamiento de pago referido.

Además, en el recurso de reposición contra esta decisión, el Municipio de Medellín afirmó que «ha presentado la impugnación de las cuentas de cobro presentadas por CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN, argumentando para ello varios fundamentos de tipo jurídico que hasta la fecha no han sido resueltos por ninguna autoridad judicial (...) De esta manera no podemos aceptar bajo ningún supuesto, la forma como ha venido liquidando CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN, las cuotas partes pensionales a cargo del MUNICIPIO DE MEDELLÍN, sin que sea dable acudir entonces a la compensación de sumas no conciliadas, precisamente por existir diferencias no dirigidas ni resueltas a través de sentencia judicial de fondo o de acuerdo conciliatorio entre las partes. »<sup>21</sup>.

Frente a lo anterior, la Resolución Nro. 3894 de 2013, se limitó a exponer las siguientes consideraciones:

*«Que el reconocimiento pensional se fijaba bajo los términos establecidos en la normativa vigente, Ley 4ª de 1966, Decreto 2921 de 1948, Decreto 1848 de 1969, Ley 33 de 1985, Ley 62 de 1985, Ley 71 de 1988, Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003.*

*El origen legal de las pensiones se refiere a aquellas que se reconocen en el cumplimiento de requisitos legales, dependiendo del régimen que deba aplicarse, en este caso del orden nacional.*

*Por lo anterior, se colige, en primer lugar, que la cuotas partes (sic) que le corresponde asumir a las entidades concurrentes deben ajustarse al régimen aplicable al pensionado, y en segundo lugar, que los reajustes e incrementos pensionales establecidos en los Decretos 446 de 1973, Decreto 1221 de 1975, Decreto 2108 de 1992 y Ley 445 de 1998 (normas de orden nacional) hacen parte integral del régimen legal de acuerdo con el cual se reconoció y ordenó el pago de las prestaciones económicas a los pensionados cuyas cuotas partes CAJANAL EICE en liquidación ejerció el cobro al Municipio de Medellín; por lo anterior, es perfectamente claro que esta entidad territorial debe concurrir en el pago de los reajustes e incrementos efectuados a estas personas»<sup>22</sup>.*

Según se observa, de nuevo, CAJANAL omitió identificar cuáles son los actos de reconocimiento pensional, expedidos por la entidad territorial que aceptaron la deuda. Sumado a lo anterior, como lo señalaba el *a quo*, en el expediente no obra prueba que permita concluir cuáles son las obligaciones a favor de CAJANAL y que fueron objeto de compensación.

Ahora, la Sala precisa que la demanda y la apelación controvierten la adecuada conformación del título ejecutivo con relación a los incrementos de las mesadas pensionales y, en dicho sentido, la parte accionante sostuvo que «el MUNICIPIO DE MEDELLÍN discrepa respecto del valor que CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN compensó en su favor, por cuanto estima que la suma que debe asumir por concepto de cuotas partes pensionales solo asciende a la suma de OCHO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES SESENTA (sic) OCHO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS (\$8.438.068.684) por el periodo que va del 03 de noviembre de 2006 al 31 de enero de 2013, en donde valga anotar, no se

<sup>20</sup> Samai, índice 2, PDF «2\_2\_250002337000201400016012EXPEDIENTEDIGIC0120230810161152», páginas 394 a 395.

<sup>21</sup> *Ibidem*, página 402.

<sup>22</sup> Samai, índice 2, PDF «8\_8\_250002337000201400016012EXPEDIENTEDIGIC0220230810162526», páginas 29 a 30.



*tienen en cuenta los incrementos del orden nacional que indebidamente aplica CAJANAL EN LIQUIDACIÓN en sus cálculos. De manera que la cifra que impone CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN en las Resoluciones nro. 3368 del 20 de marzo de 2013 y 3894 del 17 de abril de 2013 es incorrecta, en tanto que allí se aduce una cifra en favor de CAJANAL por una suma de ONCE MIL CIENTO OCHENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO (sic) CON SESENTA Y OCHO CENTAVOS (\$11.189.424.954,68)»<sup>23</sup>.*

Entonces, de conformidad con lo manifestado en la demanda, el reparo sobre la indebida conformación del título ejecutivo no se presenta por el total de la obligación a favor de CAJANAL (\$11.189.424.954,68), sino sobre los incrementos objeto de controversia por parte de la entidad territorial (2.751.356.270,68), pues ella reconoce adeudar por concepto de cuotas partes pensionales la cifra de \$8.438.068.684.

Con base en lo expuesto, prosperó este cargo de la apelación y, en consecuencia, las resoluciones que declararon la compensación serán declaradas parcialmente nulas.

### **3. Sobre el restablecimiento del derecho precedente.**

El Municipio de Medellín, de forma principal, solicitó que se ordenara a FIDUAGRARIA S.A., como vocera del FOPEP, que reconozca y pague *i*) \$16.977.428.531 por concepto de cuotas partes pensionales causadas y *ii*) \$24.344.950 por gastos de entierro de pensionados. Además, de forma subsidiaria y en caso de que se acepte la prescripción dispuesta por la demandada, pidió que se reconozca y pague al municipio *i*) \$4.897.149.390 por concepto de cuotas partes pensionales causadas a su favor desde el 1 de junio de 2006 hasta el 31 de enero de 2013 y *ii*) aquellas que se sigan causando en su favor hasta la extinción de la concurrencia.

Al respecto, se evidencia que el restablecimiento del derecho principal de reconocimiento y pago solicitado está relacionado con la nulidad de los actos que declararon la prescripción. Empero, se reitera que no prosperó ningún cargo de nulidad frente a ellos en primera instancia y que lo anterior no fue objeto de reparo en la apelación. En consecuencia, estas pretensiones serán negadas.

Con relación a las pretensiones subsidiarias, la Sala advierte que la Resolución Nro. 3243 de 2013, que decidió la reposición frente al acto que rechazó parcialmente la reclamación de la demandante porque operó la prescripción y cuya presunción de legalidad se mantiene indemne, determinó la obligación por cuotas partes pensionales a cargo de CAJANAL y a favor del Municipio de Medellín en \$1.752.263.684,04<sup>24</sup>.

Por su parte, la Resolución Nro. 3368 de 2013, confirmada por la Resolución Nro. 3894 del mismo año, compensó el valor de \$1.752.263.684,04 con la deuda a cargo del Municipio de Medellín de \$11.189.424.954,68, por lo que determinó un saldo a favor de CAJANAL de \$9.437.161.270,64<sup>25</sup>.

Entonces, de acuerdo con lo expuesto líneas atrás, se declarará la nulidad parcial de las Resoluciones Nros. 3368 y 3894 de 2013 expedidas por CAJANAL, mediante

<sup>23</sup> Samai, índice 2, PDF «2\_2\_250002337000201400016012EXPEDIENTEDIGIC0120230810161152», página 164.

<sup>24</sup> *Ibidem*, página 381.

<sup>25</sup> Samai, índice 2, PDF «2\_2\_250002337000201400016012EXPEDIENTEDIGIC0120230810161152», página 396.



las cuales se compensaron obligaciones recíprocas con el Municipio de Medellín por concepto de cuotas partes pensionales y a título de restablecimiento del derecho, la Sala declarará que, como resultado de la compensación de las obligaciones a cargo del Municipio de Medellín (\$8.438.068.684) con aquellas en contra de CAJANAL (\$1.752.263.684,04), queda un saldo a favor de la demandada de \$6.685.804.999,96.

En concordancia con lo manifestado, la Sala negará la pretensión de pago de las cuotas partes pensionales causadas a favor de la parte demandante, pues, aún persiste un saldo a favor de CAJANAL.

El Municipio de Medellín también pretendió que se ordene a la UGPP y al Ministerio de Salud y Protección Social declarar la terminación de los procedimientos de cobro coactivo que eventualmente se inicien contra el Municipio de Medellín, así como el levantamiento de las medidas cautelares que se hayan decretado. No obstante, en el expediente no existe prueba de que estas entidades estén adelantando algún trámite de cobro en su contra con ocasión del saldo a favor determinado en la Resolución Nro. 3368 de 2013, confirmada por la Resolución Nro. 3894 del mismo año. Por lo tanto, esta pretensión será negada.

#### **4. Sobre la condena en costas.**

Según los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 (numeral 8) del Código General del Proceso, no habrá condena en costas (gastos del proceso y agencias en derecho), por no encontrarse probadas en el expediente.

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

### **FALLA**

- 1. Revocar** la sentencia del 30 de marzo de 2023, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.
- 2. Declarar la nulidad parcial** de las Resoluciones Nros. 3368 y 3894 de 2013 expedidas por CAJANAL, mediante las cuales compensó obligaciones recíprocas con el Municipio de Medellín por concepto de cuotas partes pensionales.
- 3.** A título de restablecimiento del derecho, **declarar** que como resultado de la compensación de las obligaciones a cargo del Municipio de Medellín (\$8.438.068.684) con aquellas en contra de CAJANAL (\$1.752.263.684,04), queda un saldo a favor de la demandada de \$6.685.804.999,96.
- 4. Negar** las demás pretensiones de la demanda.
- 5.** Sin condena en costas.

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



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

*(Firmado electrónicamente)*  
**WILSON RAMOS GIRÓN**  
Presidente

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>