



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
BOGOTÁ - SECCIÓN CUARTA**

Bogotá D.C., diez (10) de marzo de dos mil veinte (2020).

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

<b>RADICACIÓN:</b>	110013337042 <b>2015 00122</b> 00
<b>DEMANDANTE:</b>	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
<b>DEMANDADO:</b>	UAE. DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES –UGPP
<b>ASUNTO:</b>	CUOTA PARTE PENSIONAL

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

**1.- DESCRIPCIÓN**

**1.1. TEMA DE DECISIÓN**

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de referencia.

**1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

**PARTES**

**Demandante:**

- Nación –Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

**Demandada:**

- Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP.

**Litisconsorcio necesario:**

- Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES.

## **OBJETO**

### **Declaraciones y condenas**

1. La parte actora solicita que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 27353 del 21 de noviembre de 2000, expedida por la Caja de Previsión Social, hoy UGPP, en lo que tiene que ver con la asignación de la cuota parte asignada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (IDEMA Liquidado).
2. A título de restablecimiento solicita se le excluya del pago por concepto de cuota parte pensional y, en consecuencia, el mismo le sea asignado al Instituto de Seguros Sociales –ISS hoy Colpensiones.
3. Se rehaga la Resolución No. 27353 del 21 de noviembre de 2000, para que el nuevo acto administrativo ordene al ISS hoy Colpensiones asumir el pago del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
4. Se ordene a la UGPP iniciar las actuaciones administrativas tendientes a continuar pagando la pensión de jubilación, así como luego de realizar una correcta asignación de cuota parte pensional, vincule al Instituto de Seguros Sociales ISS para que concurra en cumplimiento de su responsabilidad derivada de las cotizaciones efectuadas por el IDEMA liquidado – hoy Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-.
5. Se condene en costas procesales y agencias en derecho a la demandada.

### **FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

#### **FUNDAMENTOS FÁCTICOS:**

La Nación –Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de apoderado judicial, refiere los siguientes hechos:

- a) Mediante oficio No. 91477 del 24 de octubre de 2000 CAJANAL remitió al Ministerio el proyecto de la resolución de cuota parte pensional del señor Jesús Enrique Palomino Torres.

- b) El Ministerio de Agricultura contestó la consulta objetando el proyecto de resolución y la cuota parte asignada, encontrando inconsistencias en la liquidación, sin embargo, CAJANAL no respondió la objeción.
- c) CAJANAL profirió la Resolución No. 27353 del 21 de noviembre de 2000 reconociendo la mesada pensional a partir del 23 de diciembre de 1996, cuando el señor Jesús Enrique Palomino Torres cumplió con los requisitos para acceder al beneficio.
- d) Determinó como valor total de la mesada pensional suma de doscientos setenta y dos mil setecientos cuarenta y nueve pesos (\$272.749), en cuantía para el Ministerio de ochenta y cuatro mil treinta y dos pesos (\$84.032).
- e) Mediante oficio No. 40329 de 17 de mayo CAJANAL informó al Ministerio de la modificación parcial que se haría al acto administrativo de reconocimiento de la pensión.
- f) El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural objetó nuevamente la cuota parte asignada por considerar que la liquidación presentaba errores.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS:**

### **Normas de rango constitucional**

- . - Constitución Política: artículos 29, 123 y 129

### **Normas de rango legal:**

- .- Decreto 3135 de 1968.
- .- Decreto 1848 de 1969.
- .- Decreto 758 de 1990.
- .- Ley 33 de 1985.
- .- Ley 1437 de 2011

### **Concepto de violación:**

En primer lugar, refiere que la expedición de la resolución demandada se hizo sin tener en cuenta las objeciones propuestas en tiempo por el Ministerio de Agricultura y que el pensionado fue afiliado al Instituto de Seguros Sociales –ISS.

Afirma que con el acto administrativo se violaron los artículos 29 y 123 de la Constitución Política, pues el servidor público no ejerció sus funciones en la forma prevista por el reglamento jurídico y pretermitió el estudio de las objeciones presentadas, haciendo el respectivo pronunciamiento. Manifiesta también que se transgredió el artículo 2 de la Ley 33 de 1985.

En segundo lugar, hizo alusión a la subrogación de funciones al Instituto de Seguros Sociales hoy Colpensiones, en virtud de la cotización que hizo como empleador. Sobre el particular manifestó que la *Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia tiene definido que el empleador oficial que aportó al Sistema Integral de la Seguridad Social, deja de tener a cargo toda o parte de la jubilación que reconociera de acuerdo con las preceptivas legales, toda vez que a pesar de que ellos no fueron llamados inicialmente como afiliados forzosos, sus aportaciones produjeron las consecuencias subrogatorias<sup>1</sup>.*

En virtud de lo anterior, concluyó que el hecho legal de la subrogación total en la cuota parte obedece a que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (IDEMA Liquidado) afilió al señor Jesús Enrique Palomino Torres al ISS, pagando los aportes para cubrir los riesgos futuros bien sea por invalidez, vejez o muerte. Al respecto indicó que la norma violada se encuentra prevista dentro del Decreto 758 de 1990 el cual reglamentó el Acuerdo 049 de 1993 del ISS "*artículo 41. Asunción por parte del ISS de las pensiones de jubilación y de invalidez a cargo de los patronos*", a su vez trae a colación el artículo 75 del Decreto 1969 y el artículo 52 de la Ley 100 de 1993, que, a su juicio, tuvo desarrollo en el artículo 5 del Decreto 1068 de 1995. Así las cosas, asevera que es el ISS hoy Colpensiones quien tiene la competencia de reconocimiento y pago de la cuota parte asignada en la pensión de vejez del exfuncionario hoy pensionado

Finalmente, resalta que la forma como se liquidó la mesada pensional no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 813 de 1994, encontrando inconsistencias en la liquidación ya que el promedio salarial fue determinado por lo devengado desde el 01 de noviembre de 1989 hasta el 31 de octubre de 1990 cuando lo correcto para la entidad era tomar el devengado durante el último año de servicios desde el 01 de diciembre de 1989 al 30 de noviembre de 1990, pese a que este periodo haya estado afectado con 30 días de

---

<sup>1</sup> Sentencia del 10 de agosto de 2000, radicado 14163

licencia sin remuneración.

## **1.1.2. OPOSICIÓN**

### **1.1.2.1. UGPP (folios 103 a 109)**

El apoderado de la entidad manifiesta que se opone a todas las pretensiones, declaraciones y condenas perseguidas en la demanda, señalando que no le constan los hechos que sirven de fundamento a la misma.

Propone como excepciones de fondo la "presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos por Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL en liquidación", la "buena fe", la "prescripción" y la "innominada".

Afirma que se aceptó la objeción de la cuota parte dándole la razón al Ministerio de Agricultura, pues la Caja Nacional de Previsión Social mediante Resolución No. 017120 del 10 de julio de 2001 modificó la Resolución 27353 de 21 de noviembre de 2000, en el sentido de indicar el valor correcto de la pensión reconocida modificando la proporción y distribución de las entidades.

Adiciona que no se puede pretender que la UGPP asuma el pago de una obligación cuya legalidad y procedencia se consolidó dentro del trámite de liquidación de CAJANAL, pues dada la naturaleza de contenido crediticio, la cuota parte pensional no puede serle trasladada para su gestión.

Por último, resalta que la UGPP solo es responsable de las cuotas partes solicitadas desde el 08 de noviembre de 2011 y en el caso se trata de una solicitud efectuada en el año 1996, por lo tanto, no hay lugar a atribuir responsabilidad alguna con las pretensiones de la demanda.

### **1.1.2.2. COLPENSIONES (folios 123 a 131)**

Mediante memorial del 20 de enero de 2016 el apoderado se opone a la prosperidad de las pretensiones en contra de COLPENSIONES, por considerar que no es la entidad llamada a responder teniendo en cuenta que el proceso se circunscribe a la inconformidad presentada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural respecto de la liquidación de la cuota parte pensional asignada por CAJANAL, en donde no se tuvo en cuenta la objeción propuesta.

Manifiesta que el demandante desconoce sus obligaciones legales y crediticias pretendiendo que sean asumidas por Colpensiones, sin embargo, ya existe un acto administrativo en firme proferido conforme a derecho.

Propone las excepciones de "falta de legitimación en la causa por pasiva", "cobro de lo no debido", "prescripción", "buena fe", "no pago de intereses moratorios" e "innominada".

Argumenta que en caso de acceder a las pretensiones es la UGPP la única entidad llamada a responder, habida cuenta que el pago de la cuota parte pensional es una obligación compartida entre ella y el accionante. Aunado a ello, refiere que en la actualidad no existe norma legal o título que obligue a Colpensiones a asumir pago alguno por este concepto.

## **1.2. PROBLEMA JURÍDICO**

Con el objeto de juzgar la legalidad de la Resolución No. 27353 del 21 de noviembre del 2000 expedida por la extinta Caja de Previsión Social –CAJANAL–, el problema jurídico se contrae a establecer:

(i) ¿el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe ser excluido de pagar la cuota parte asignada por la Caja de Previsión Social CAJANAL en virtud de un reconocimiento pensional, y en consecuencia, se debe tener como entidad responsable de esta obligación a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, por considerar que el causante Jesús Enrique Palomino Torres durante el periodo que estuvo vinculado en el Instituto de Mercadeo Agropecuario – IDEMA estuvo afiliado al liquidado Instituto de Seguros Sociales?

(ii) ¿Hay lugar a declarar la nulidad parcial de la resolución que asigna una cuota parte pensional al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se pretermiten las objeciones planteadas al proyecto de resolución?

**Tesis de la parte demandante:** En primer lugar, sostiene que el pretermitir las objeciones propuestas en tiempo por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al acto administrativo expedido por la extinta CAJANAL se transgreden los artículos 29 y 123 de la Constitución Política, en cuanto no se ejercieron las funciones previstas por el reglamento jurídico.

En segundo lugar, asevera que las cotizaciones por concepto de aportes pensionales efectuadas por el IDEMA Liquidado al Instituto de Seguros Sociales –ISSS para cubrir los riesgos futuros del señor Jesús Enrique Palomino Torres lo excluyen de la obligación de asumir el pago de una cuota parte pensional, habiéndose trasladado dicha obligación a COLPENSIONES.

**Tesis de la parte demandada:**

COLPENSIONES argumenta que el Ministerio de Agricultura no puede pretender ser excluido de su obligación legal y crediticia, ya que existe un acto administrativo en firme. En todo caso, no es la entidad llamada a responder por cuanto la inconformidad del demandante surge de la liquidación de la cuota parte pensional asignada por la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL- dentro del reconocimiento pensional plasmado en la Resolución No. 27353 del 21 de noviembre de 2000, donde no tuvo en cuenta las objeciones propuestas.

La UGPP, por su parte, sostiene que no puede expedir acto administrativo alguno modificando la cuota parte pensional asignada ni mucho menos expedir otro acto administrativo asignando la cuota parte pensional del señor Jesús Enrique Palomino Torres al Instituto de Seguros Sociales –ISS hoy Colpensiones, en razón a la fecha en que le fue asignada la cuota parte a la demandante, máxime si se tiene en cuenta que es una obligación de naturaleza crediticia y financiera que se encuentra en cabeza del Patrimonio Autónomo de Remanentes de Cajanal Fiduagraria y del Ministerio de Salud y Protección Social.

**Tesis del Despacho:** El Despacho sostendrá que la asignación de la cuota parte pensional no puede ser asignada a COLPENSIONES, teniendo en cuenta que no se probó que efectivamente el Instituto de Mercadeo Agropecuario –IDEMA haya realizado el pago de los aportes a pensión al Instituto de Seguros Sociales –ISS como lo afirma el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Tampoco se desvirtuó la presunción de legalidad del acto administrativo demandado por considerar que la extinta Caja de Previsión Social CAJANAL EICE liquidada omitiera considerar las objeciones al proyecto de resolución, tanto así que con posterioridad expidió una resolución modificatoria que atendía las solicitudes del Ministerio.

### **1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **1.3.1. PARTE DEMANDANTE**

##### **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (folios 339 y 340)**

Manifiesta que no le asiste la obligación impuesta por la UGPP en abierta transgresión a la voluntad y al debido procedimiento, teniendo en cuenta que en reiteradas oportunidades objetó la decisión administrativa de asignarle una cuota parte pensional.

Transcribe el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015 y solicita despachar favorablemente las pretensiones de la demanda.

#### **1.3.2. PARTE DEMANDADA**

##### **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES (folios 336 a 338)**

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Añadió que la entidad que traslada el riesgo de las prestaciones económicas de invalidez, vejez y muerte al ISS solo responde por la diferencia una vez el ISS reconozca la prestación y esta sea subrogada en los términos de compatibilidad pensional, pero para ello es necesario verificar cada caso y así poder aplicar las modificaciones efectuadas por la Ley 797 de 2003 a la Ley 100 de 1993.

Insistió en la falta de legitimación para responder por las resultas del litigio en virtud de las pretensiones de la demanda.

##### **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP (folios 341 a 346)**

Advirtió que la solicitud de ser excluida del pago de la cuota parte pensional que le fue asignada, para que en su lugar sea asumida por COLPENSIONES, se elevó solo 15 años posteriores a la expedición del acto administrativo demandado, adicionalmente, no puede pretender la demandante que la UGPP asuma obligaciones

cuya legalidad debió surtirse dentro el trámite de liquidación y que no son del ámbito de reconocimiento pensional.

Reiteró que la solicitud de nulidad versa sobre aquellos actos administrativos expedidos dentro del proceso de liquidación de CAJANAL, en donde la UGPP no tuvo ninguna injerencia pues de acuerdo con el Decreto 4269 de 2011 se le asignó competencia respecto de las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales que fueron radicados a partir del 8 de noviembre de 2011.

A su juicio debe prosperar la excepción de prescripción de las cuotas partes, pues transcurrieron más de tres (03) años siguientes al pago de la mesada pensional en donde se solicitó al Ministerio el pago de la cuota parte.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Pronunciamiento frente a las excepciones.**

#### **2.1.1.- Prescripción, "buena fe" e "innominada".**

La UGPP y COLPENSIONES propusieron como excepciones comunes la "prescripción", "buena fe" e "innominada".

También se propusieron como excepciones "la presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos por la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE hoy liquidada", "el pago de lo no debido" y "no pago de intereses moratorios". Sin embargo, habrá de decirse que, de la lectura de las mismas, se evidencia que realmente no constituyen una excepción, pues en la forma como han sido propuestas, ellas no pretenden enervar la acción, sino que se trata de verdaderos argumentos de defensa, en tanto se dirigen a desvirtuar los hechos de la demanda, razón por la que se examinará simultáneamente con el fondo del asunto.

No todas las argumentaciones en que el demandado soporte su rechazo a los pedimentos formulados por la parte demandante pueden calificarse, sin más, como excepciones. Únicamente tienen el carácter de tales las que apunten a combatir el derecho aducido, bien para invocar que nunca ha existido o para señalar que no es exigible.

Sobre las "excepciones de mérito" que en realidad encubren argumentos que atacan la pretensión, no la acción, el Honorable Consejo de Estado manifestó:

*"En el derecho colombiano las excepciones se clasifican en previas y de mérito o de fondo. Las previas reciben ese nombre porque se proponen cuando se conforma la litis contestatio. Se refieren generalmente a defectos del procedimiento, como la falta de jurisdicción o de competencia y se permite alegar como previas algunas perentorias, como la cosa juzgada. Las excepciones perentorias o de fondo van dirigidas a la parte sustancial del litigio, buscan anular o destruir las pretensiones de la demandante, con el propósito de desconocer el nacimiento de su derecho o de la relación jurídica o su extinción o su modificación parcial."<sup>2</sup> (Subrayado fuera del texto original).*

*"En lo tocante a las dos excepciones propuestas por la parte demandada, la Sala considera que no son propiamente tales, porque si bien la excepción en Derecho Procesal es un medio de defensa, como lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia, no puede englobar toda la defensa, como acontece en este caso. Las dos son nociones inconfundibles en dicho derecho. En efecto, mientras la defensa consiste en negar el derecho invocado por la demandante, la excepción de fondo, en estricto sentido, está constituida por todo medio de defensa del demandado que no consista simplemente en la negación de los hechos o del derecho aducido en la demanda sino en la invocación de otro u otros hechos impeditivos, modificativos o extintivos, que una vez acreditados como lo exige la ley, aniquilen o enerven las pretensiones del libelo demandatorio. Por ello la Corte ha considerado que la excepción "representa un verdadero contraderecho del demandado, preexistente al proceso y susceptible generalmente de ser reclamado, a su vez, como acción"<sup>3</sup>*

(Subrayado fuera del texto original).

En cuanto a la excepción de prescripción, debe decirse que la UGPP se limita a señalar que *"debe darse aplicación a esta excepción si lo que se pretende supera el término prescriptivo"*. Por su parte, COLPENSIONES indica que se propone *"sobre cualquier derecho que eventualmente se hubiere causado en favor del demandante, de conformidad con las normas legales, sobre reclamaciones aducidas por el accionante"*. Nótese que las demandadas no argumentan, en el caso concreto cómo se evidencia, es decir, carece de sustento y argumentación situación que impide un pronunciamiento de fondo por parte de este juzgador.

En este punto, es del caso recordar que la competencia del despacho se encuentra delimitada por las referencias conceptuales y argumentativas que aduzcan las

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00046-01(34239). Actor: INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES-INCO. Demandado: CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.-COVIANDES. Referencia: RECURSO DE ANULACION DE LAUDO ARBITRAL.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: ERNESTO RAFAEL RIZA MUÑOZ. Santa Fe, de Bogotá, D.C., veintitrés (23) de Agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Radicación número: AC-1675. Actor: AURA NANCY PEDRAZA PIRAGAUTA. Demandado: VIVIANE MORALES HOYOS.

partes<sup>4</sup>.

### **2.1.2.- Pronunciamiento sobre la legitimación en la causa por pasiva.**

#### **Legitimación en la causa de la UGPP**

Mediante el Decreto 2196 de 2009 se ordenó la supresión y liquidación de la Caja de Previsión Social CAJANAL y se dispuso que las obligaciones serían asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP.

Posteriormente, el Decreto 4269 del 8 de noviembre de 2011, estableció que la ejecución de los procesos misionales de carácter pensional y demás actividades afines, serían ejercidas por la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL EICE – “en Liquidación”, y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, en los siguientes términos:

La atención de las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas, estarían a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-, radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011, y a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL EICE – “en Liquidación” estarían las solicitudes radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011.

Luego, el Decreto 1222 del 07 de junio de 2013 dispuso en su artículo 1º que las cuotas partes por cobrar y por pagar a cargo de CAJANAL EICE “en Liquidación”, en ejercicio de las facultades contenidas en el artículo 35 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 19 de la Ley 1105 de 2006, constituirá un Patrimonio Autónomo para la administración de las cuotas partes pensionales que hayan quedado a su cargo o que hayan sido reconocidas a favor de dicha entidad, derivadas de solicitudes radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sección segunda subsección B. Sentencia de fecha 8 de marzo de 2018. Radicado 11001-03-25-000-2013-00171-00(0415-13). C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez-

Por su parte, mediante el contrato de fiducia mercantil No. 14 se creó el Patrimonio Autónomo de Procesos y Contingencias No Misionales, mediante el contrato No. 20 se creó el Patrimonio Autónomo de Cuotas Partes y mediante contrato No. 23 se creó el Patrimonio Autónomo de Remanentes, sin que en ninguno de los mencionados contratos se estipulara que Fiduagraria S.A. actuaría en calidad de sucesor, cesionario o subrogatario de la extinta CAJANAL EICE "en liquidación", sino que su función es la de administrar y efectuar los pagos de los pasivos de orden litigioso de carácter no misional, la administración de cuotas partes y la administración de remanentes.

Ahora bien, mediante Decreto 877 del 30 de abril de 2013, la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal EICE en Liquidación perdió la capacidad jurídica para ser parte en los procesos de carácter misional, para lo que se dispuso que dicha función en virtud del Decreto 575 de 22 de marzo de 2013 sería asumida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – U.G.P.P., encontrándose jurídicamente fundada su legitimación en la causa.

### **Legitimación en la causa de COLPENSIONES**

Mediante auto de fecha 24 de septiembre de 2015<sup>5</sup> se resolvió vincular a COLPENSIONES en calidad de litisconsorte en razón a que a título de restablecimiento del derecho y como consecuencia de la solicitud de nulidad del acto administrativo demandado, se pretende la exclusión del pago por concepto de cuota parte pensional para que sea asignada al Instituto de Seguros Sociales ISS, hoy Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES.

La entidad vinculada consideró que no es la llamada a responder por los resultados del litigio, teniendo en cuenta que se circunscribe a la inconformidad presentada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural respecto de la Resolución No. 27353 de 2000, expedida sin tener en cuenta las objeciones propuestas.

En tratándose de la legitimación en la causa, el Consejo de Estado ha precisado dos tipos a saber: (i) legitimación de hecho y (ii) legitimación material. Entendida la primera como aquella que se refiere a la circunstancia de obrar dentro del proceso

---

<sup>5</sup> Folio 113

una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal. El segundo, por su parte, da cuenta del vínculo que tiene la parte con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda<sup>6</sup>.

En el caso examinado, encuentra este Despacho que la excepción formulada por COLPENSIONES concierne a la falta de legitimidad en la causa por pasiva material, ya que, como se expuso en líneas anteriores, afirma no estar obligada a soportar una eventual condena, de ahí que en la audiencia inicial celebrada el 04 de abril de 2018<sup>7</sup> el Juzgado halla estimado necesario continuar con la vinculación de la entidad advirtiendo que la excepción debía ser decidida una vez se practicaran las pruebas, máxime si se considera que en una de las pretensiones de la demanda se encuentra dirigida a que se libere al Ministerio de Agricultura del pago de cuota parte pensional y se le asigne a la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES-.

Por lo expuesto, la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva de carácter material**, con respecto a Colpensiones, se estudiará con el fondo del asunto.

## **2.2.- PREMISAS QUE SIRVEN DE APOYO A LA TESIS DEL DESPACHO**

### **2.2.1. Naturaleza jurídica de las cuotas partes pensionales**

La jurisprudencia constitucional ha dicho que las cuotas partes son un importante soporte financiero para la seguridad social en pensiones, que representan un esquema de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales, a prorrata del tiempo laborado en diferentes entidades o de las contribuciones efectuadas<sup>8</sup>.

Son obligaciones de contenido crediticio a favor de la entidad encargada de reconocer y pagar la pensión, que presentan, entre otras, las siguientes características: (i) se determinan en virtud de la ley, mediante un procedimiento administrativo en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago; (ii) se consolidan cuando la entidad responsable reconoce el derecho pensional; y (iii) se traducen en obligaciones de contenido crediticio una vez se

---

<sup>6</sup> Ver Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia de fecha 28 de julio de 2011, Exp. 19753, C.P.: Mauricio Fajardo Gómez reiterada en sentencia de fecha 25 de octubre de 2019, Exp. 45756, C.P.: María Adriana Marín.

<sup>7</sup> Folios 289 y s.s.

<sup>8</sup> En la sentencia C- 895-09. M.P. Jorge Iván Palacio. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 parcial de la Ley 1066 de 2006.

realiza el pago de la mesada al ex trabajador. En otras palabras, si bien nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por esta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.

A esto se agrega, que la obligación de contenido crediticio que surge para la entidad que concurre al pago de la mesada, una vez satisfecha permite mantener el marco de sostenibilidad fiscal para cumplir con la obligación de seguridad social de cubrir la prestación a futuro.

El Consejo de Estado<sup>9</sup> ya ha tenido oportunidad de fijar el antecedente normativo, señalando que las cuotas partes pensionales se constituyen en un mecanismo, que permite a las diferentes entidades públicas que deban concurrir en el pago de una pensión, hacerlo a prorrata del tiempo de servicio, o de afiliación, según se trate de un empleador o de una entidad de previsión, quedando obligado al reconocimiento de la prestación por regla general el último empleador o entidad de previsión, con el que el pensionado prestó sus servicios o estuvo afiliado, quien para obtener la cuota pensional podrá repetir contra las demás entidades.

En Colombia fueron varias las reformas tendientes a configurar un nuevo régimen de seguridad social en pensiones. Una de las fórmulas consistió en permitir, que el tiempo laborado en diferentes entidades se pudiera acumular para efecto del reconocimiento de la pensión de jubilación, estableciendo la obligación correlativa de cada entidad de contribuir proporcionalmente al pago de las mesadas respectivas<sup>10</sup>.

Este deber inicialmente fue consagrado en la Ley 6ª de 1945 que dispuso en sus artículos 17 y 18 la creación de la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, como entidad encargada del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los empleados, entre ellas de la pensión de jubilación. En cuanto a la acumulación de tiempo de servicio y la obligación del pago proporcional, en el artículo 29 dispuso:

“ARTÍCULO 29. Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, se acumularán para el cómputo del tiempo en

---

<sup>9</sup> Consejo De Estado, Sección Segunda. (28) de junio de dos mil doce (2012). Radicado No. 110010325000-2009-00026-00 (0584-2009). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, subsección A, sentencia del 22 de agosto de 2013. Expediente 0349-12. C.P.: Gustavo Gómez Aranguren.

relación con la jubilación, y el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengados en cada una de aquéllas. Los trabajadores cuyos salarios o remuneraciones se paguen con cargo a fondos especiales que se formen con aporte de varias entidades de derecho público, gozarán de las prestaciones más favorables que éstas reconozcan a sus propios trabajadores, con cargo al mismo fondo especial”.

Seguidamente, la Ley 24 de 1947, reiteró tanto la facultad de acumulación de tiempo de servicio, como el pago compartido de la pensión de jubilación.

Con posterioridad, el artículo 21 de la Ley 72 de 1947<sup>11</sup> resaltó puntualmente, el derecho del trabajador a exigir el pago total de su pensión de jubilación a la Caja de Previsión Social a la que se encontrara afiliado al tiempo de cumplir su servicio, quien a su vez podría repetir a prorrata contra las demás entidades obligadas a contribuir en el pago de las mesadas pensionales.

Este artículo que fue reglamentado por el Decreto 2921 de 1948, estableció el trámite en sus artículos 2, 3 y 21, para el reconocimiento y pago de dicha obligación ante la entidad que lo atendiera. Advirtió, que la Caja o institución de previsión social que efectúe el pago repetirá contra las demás obligadas, formulándoles la cuenta de cobro acompañada de la comprobación del pago realizado, la cual debe ser cancelada a su presentación.

Por su parte, el artículo 28 del Decreto Ley 3135 de 1968, reiteró el derecho de la entidad de previsión encargada del pago pensional, a repetir contra las demás entidades obligadas, a prorrata del tiempo laborado o de los aportes realizados.

Esta norma a su vez fue reglamentada por el Decreto 1848 de 1969 que en su artículo 72, replicó lo relativo a la acumulación para el cómputo del tiempo requerido para la pensión de jubilación de los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades públicas; y, en el artículo 75, remitió al procedimiento dispuesto en el Decreto 2921 de 1948, para hacer efectivo el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación.

---

<sup>11</sup> “ARTÍCULO 21. Los empleados nacionales, departamentales o municipales que al tiempo de cumplir su servicio estén afiliados a una Caja de Previsión Social tendrán derecho a exigirle el pago de la totalidad de la pensión de jubilación. La Caja pagadora repetirá de las entidades obligadas el reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, habida consideración del tiempo de servicio del empleado en cada una de las entidades oficiales. PARÁGRAFO. La Caja que reciba la solicitud la pondrá en conocimiento de las entidades interesadas, las cuales podrán objetarla con fundamento legal”. (Resaltado fuera de texto).

Más adelante, el artículo 2º de la Ley 33 de 1985 volvió a señalar el derecho de las cajas de previsión obligadas al pago pensional a repetir contra las demás entidades obligadas, a prorrata del tiempo que el trabajador hubiese laborado o aportado.

La Ley 71 de 1988 en su artículo 7, reiteró el derecho a la acumulación de tiempos y dejó la determinación de las condiciones para el pago de las cuotas partes en manos del Gobierno como efectivamente lo hizo por medio del Decreto 1160 de 1989, en que afirmó la obligación de las entidades donde el trabajador efectuó aportes, de contribuir al ente pagador con su cuota parte y de acuerdo al procedimiento allí fijado. Luego, el Decreto 2709 de 1994, también reglamentario de la citada ley, se refirió en los artículos 10 y 11 al reconocimiento de la pensión, la definición de las cuotas partes, el pago de las mesadas y el derecho al recobro respectivo.

Si bien el Sistema de Seguridad Social cambió a partir de la Ley 100 de 1993<sup>12</sup>, esto no excluyó la figura de las cuotas partes pensionales<sup>13</sup> ni la regulación hasta entonces prevista sobre el particular<sup>14</sup>.

El artículo 139 de la enunciada ley confirió facultades al Presidente de la República para, entre otras cosas, establecer un régimen de fondos departamentales y municipales de pensiones públicas, que sustituya el pago de las pensiones a cargo de las cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes, en los respectivos niveles territoriales. Se podrá retener de las transferencias, de la respectiva entidad territorial, para garantizar el pago de tales pensiones, sólo mediante acuerdo con su representante legal.

---

<sup>12</sup> El Decreto Ley 1299 de 1994 reguló algunas cuestiones relacionadas con el pago y la reserva presupuestal destinada al cubrimiento de cuotas partes pensionales a cargo de las entidades del orden nacional y territorial. A su vez, el Decreto 2709 de 1994, reglamentario de la Ley 71 de 1988, se refirió en los artículos 10 y 11 al reconocimiento de la pensión, la definición de las cuotas partes, el pago de las mesadas y el derecho al recobro respectivo.

<sup>13</sup> Aquí debe agregarse que posteriormente, el Decreto 13 de 2001 reglamentó nuevamente esta figura:

“Artículo 1: Tiene derecho a bono pensional:

a) De conformidad con el artículo 115 de la Ley 100 de 1993, las personas que cumplan los requisitos previstos en dicha norma y se trasladen al régimen de ahorro individual, y

b) De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 128 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 1º del Decreto-Ley 1314 de 1994, los servidores públicos que a partir de la entrada en vigencia del sistema general de pensiones, se trasladen al régimen de prima media con prestación definida administrado por el Instituto de Seguros Sociales.

**En los casos en que de acuerdo con la ley no corresponda emitir bonos pensionales, la entidad que haya reconocido o que reconozca la pensión, tendrá derecho a obtener el pago de la cuota parte correspondiente a los tiempos de servicio prestados o cotizados a otras entidades que se hayan tomado en cuenta para el reconocimiento de la pensión, de conformidad con las normas aplicables y con sujeción a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 490 de 1998.”(Negritas fuera del texto)**

<sup>14</sup> Al respecto ver los artículos 122, 124, 126, 127, 134 y 135.

En desarrollo de tales facultades se expidió el Decreto 1296 de junio 22 de 1994<sup>15</sup> que en el artículo 5º establece los recursos que componen los fondos departamentales y municipales de pensiones públicas, siendo uno de sus componentes las cuotas partes que le correspondan a las distintas entidades para efectos del pago de las pensiones ya reconocidas.

Finalmente, la Ley 490 de 1998, suprimió las obligaciones recíprocas de las entidades del orden nacional respecto de las cuotas partes pensionales, toda vez, que buena parte de las pensiones estaban siendo efectivamente financiadas con transferencias de la Nación, por cuanto no existían antes de la Ley 100 de 1993, cotizaciones con destinación específica para pensiones y las entidades pagadoras no disponían de rentas suficientes ni recursos para cubrir su costo<sup>16</sup>.

En este orden de ideas, desde el año 1947 los empleados que prestaron sus servicios a diferentes entidades de derecho público, podían acumular sus aportes para el reconocimiento de la pensión de jubilación y, paralelamente, la entidad encargada de hacer el reconocimiento y pago de la misma, podía acudir al recobro a los demás entes obligados, pero siempre, en la proporción correspondiente al tiempo de servicios prestado por el funcionario.

De acuerdo con lo dicho resulta necesario hacer referencia a las precisiones hechas por el Consejo de Estado, en cuanto a la naturaleza jurídica de las cuotas partes y concretamente del derecho a recobro de la entidad que la reconoce, pues los actos administrativos relacionados con la determinación y distribución de la mesada pensional entre las entidades concurrentes son de naturaleza laboral, mientras que aquellos que versan sobre el recobro de cuotas partes pensionales son de carácter tributario por tratarse de una contribución parafiscal<sup>17</sup>, lo cual se sustenta en que "(...) *constituyen un aporte obligatorio del empleador, destinado al pago de las mesadas pensionales dentro del esquema de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones*"<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Por el cual se establece el régimen de los fondos departamentales, distritales y municipales de pensiones públicas.

<sup>16</sup> Exposición de motivos en la ponencia para segundo debate en Cámara.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, sección cuarta. Auto de fecha 27 de septiembre de 2018, radicado 25000-23-37-000-2016-02070-01(23368). C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, sección cuarta, auto del 30 de octubre de 2014 radicado: 25000-23-27-000-2012-00250-01 (19567) C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, reiterado en el auto de fecha 13 de diciembre de 2017 radicado 05001-23-33-000-2015-00734-01(23165) del mismo consejero.

## 2.2.2. Procedimiento del recobro de las Cajas de Previsión Social

En sentencia del 05 abril de 2018 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>19</sup> precisó que la entidad llamada a reconocer y pagar la prestación debe cumplir con el procedimiento establecido para tal fin:

*(i) Remitir el proyecto de resolución a las demás entidades obligadas, es decir, aquellas que concurrir en el pago de la prestación, a efectos de que en el término de quince (15) días se pronuncien sobre la aceptación y objeción de la cuota parte asignada.*

*(ii) Junto con el "Proyecto de Resolución", se deben remitir los documentos que acrediten el derecho e identificación del beneficiario de la prestación, tales como documento de Identificación bien sea la cédula de ciudadanía o la cédula de extranjería, la partida de bautismo o el registro civil de nacimiento según corresponda, las certificaciones expedidas por el funcionario competente de las entidades donde prestó sus servicios donde conste: tiempos de servicios, factores salariales y la entidad de previsión a la cual fueron efectuados los aportes correspondientes.*

*(iii) Dentro de la oportunidad, la entidad de previsión deberá verificar que dicho trámite se haya cumplido.*

*(iv) finalmente, procederá a expedir el acto administrativo definitivo de acuerdo con lo manifestado por los entes obligados.*

Ahora bien, para el cobro de la cuota parte pensional, es necesario tener en cuenta lo previsto en el artículo 2º de la Ley 33 de 1985 que recogió lo señalado por los Decretos 2921 de 1948 y 1848 de 1969 que establecían el procedimiento para el reconocimiento y pago de pensiones cuando concurren para el pago una o varias entidades a prorrata del tiempo cotizado o servido, para lo cual la Caja de Previsión obligada al pago de una pensión, en ejercicio de su derecho repetirá contra los organismos no afiliados a ella, o contra las demás entidades de previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellos.

---

<sup>19</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección cuarta, subsección B, Sentencia de fecha 05 de abril de 2018, radicado 110013337-040-2017-00028-01. M.P.: Lina Ángela María Cifuentes Cruz.

Este procedimiento fue acogido posteriormente para las pensiones de jubilación por aportes tal y como quedó consignado en el Decreto 2709 de 1997 que reglamentó el artículo 7 de la Ley 1988 en el artículo 11<sup>20</sup>.

En ese sentido, una vez aceptada la cuota parte pensional o acaecido el silencio administrativo positivo<sup>21</sup>, se consolidan las cuotas partes pensionales<sup>22</sup>, momento en el cual la entidad que reconoce la prestación y encargada de realizar el pago, debe presentar la cuenta de cobro ante la entidad o entidades concurrentes, la cual debe venir debidamente diligenciada y con el lleno de los requisitos establecidos por la ley<sup>23</sup>.

De esa manera, el recobro de cuotas partes es el procedimiento mediante el cual la entidad pagadora puede repetir contra las demás entidades obligadas a concurrir con el pago de la mesada pensional que se inicia mediante el proceso de cobro coactivo, cuyo título ejecutivo es el acto de reconocimiento o reajuste pensional y liquidación de cuotas partes pensionales.

### 2.2.3. Compatibilidad de la pensión

El Consejo de Estado precisó que cuando una entidad oficial había afiliado a sus funcionarios públicos al Instituto de los Seguros Sociales, se tenía esta situación:

*"(...) los servidores tenían derecho a la pensión de jubilación pues laboraban bajo una relación legal y reglamentaria y el hecho de la afiliación al ISS no cambiaba su régimen laboral, pero este Instituto, reconocía la pensión de vejez, de manera que era necesario hacer compatibles los dos regímenes pensionales, el de jubilación con el*

<sup>20</sup> "ARTICULO 11. CUOTAS PARTES. Todas las entidades de previsión social a las que un empleado haya efectuado aportes para obtener esta pensión, tienen la obligación de contribuirle a la entidad de previsión pagadora de la pensión con la cuota parte correspondiente.

Para el efecto de las cuotas parte a cargo de las demás entidades de previsión, la entidad pagadora notificará el proyecto de liquidación de la pensión a los organismos concurrentes en el pago de la pensión, quienes dispondrán del término de quince (15) días hábiles para aceptarla u objetarla, vencido el cual, si no se ha recibido respuesta, se entenderá aceptada y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión.

La cuota parte a cargo de cada entidad de previsión será el valor de la pensión por el tiempo aportado a esta entidad, dividido por el tiempo total de aportación"

<sup>21</sup> Consejo de Estado en sentencia del 23 de noviembre de 2011, Exp. 1463-11 C.P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila, retomada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección segunda, subsección E, sentencia No. 195 de fecha 13 de octubre de 2016, radicado 110013331017-2011-00487-01. M.P.: Patricia Victoria Manjarrez Bravo. Se dispuso "(...) se instituyó un procedimiento para efectos de que tales sujetos pasivos de la obligación aceptaran o presentaran objeciones frente a la cuota parte en la cual deberían concurrir, **previendo que en caso de no hacer pronunciamiento alguno operaría el silencio administrativo positivo, es decir que se presumiría la anuencia del consultado.**" (Negrilla del despacho)

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del catorce (14) de noviembre de dos mil trece (2013), expediente No. 25000-23-25-000-2008-00949-01(2340-11). C.P.: Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>23</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección cuarta, subsección A. Sentencia de fecha 30 de enero de 2019. Radicado: 110013337-043-2015-00111 01. M.P.: Amparo Navarro López,

*de vejez. La armonización de estos regímenes se obtuvo aplicando a esta situación el mecanismo de la subrogación de la pensión de jubilación o de la compartibilidad, según el cual era el empleador quien reconocía y pagaba la pensión a que estaba obligado antes de lo previsto en los reglamentos del Seguro quien además seguía cotizando al ISS hasta que el trabajador tuviera derecho a la pensión de vejez, y reconocida la de vejez, el Instituto de los Seguros Sociales se subrogaba en el pago de la pensión. Si la pensión reconocida inicialmente por el empleador era superior a la de vejez reconocida por el ISS, entonces aquel pagaba el mayor valor entre ambas (...).”<sup>24</sup>*

De acuerdo con esta figura jurídica los empleadores que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones, pueden compartir su pago con el Instituto de los Seguros Sociales, siempre y cuando coticen a este durante el tiempo exigido para que el trabajador cumpla con los requisitos para acceder a la pensión legal, momento en el cual el Instituto asumirá su pago y el empleador quedará a cargo de las diferencias entre la pensión que reconoció el empleador inicialmente y la reconocida por el ISS<sup>25</sup>.

En consideración de la Corte Constitucional, la pensión compartida tiene lugar en aquellos eventos en los cuales el empleador le reconoció a su ex trabajador una pensión que buscaba amparar el riesgo de vejez, en virtud de una convención o acuerdo extralegal por un monto determinado, que es más favorable que el régimen común. Sin embargo, el empleador asume el pago de las mesadas hasta que el trabajador cumpla con la edad y el tiempo de cotizaciones del régimen general. En este último caso, el empleador sólo deberá concurrir al mayor valor, si a ello hubiere lugar<sup>26</sup>.

### **2.3. EL CASO EN CONCRETO.**

#### **De las objeciones propuestas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

Para comenzar, el despacho considera necesario hacer mención al Decreto Ley 1675 de 1997 por medio del cual el Gobierno Nacional dispuso la supresión y liquidación del Instituto de Mercadeo Agropecuario – IDEMA, proceso que concluyó el 31 de

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 23 de febrero de 2012. Radicado: 11001-03-06-000-2011-00045-00 Radicación interna: 2068. Referencia: Pensiones compartidas. Diferencias en factores de liquidación. Efectos *inter partes* de las decisiones judiciales.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, sección segunda subsección A, sentencia de fecha 12 de septiembre de 2019, Exp.: 1869-15. M.P. William Hernández Gómez.

<sup>26</sup> Corte Constitucional sentencia T-618 de 2017 MP Alejandro Linares Cantillo

diciembre de 1997<sup>27</sup>, fecha a partir de la cual las obligaciones laborales, bienes no enajenados, derechos, funciones y archivos pasaron a la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cumplimiento de lo establecido en el último inciso del artículo 6º del Decreto Ley 1675 de 1997<sup>28</sup>, asumiendo, de esta forma, el reconocimiento y pago de las obligaciones laborales derivadas del Sistema General de Pensiones respecto de los pensionados del antiguo IDEMA, incluida la concurrencia y pago de las cuotas partes pensionales.

De conformidad con los anteriores antecedentes, la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL mediante oficio No. 91477 con radicado 14163/2000 de fecha 24 de octubre de 2000, remitió al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el proyecto de la liquidación para el reconocimiento de la pensión de jubilación del señor Jesús Enrique Palomino Torres, con el fin de dar cumplimiento al artículo 2 de la Ley 3 de 1985, es decir, otorgó el término de quince (15) días para que presentara su aceptación u observación sobre la cuota parte pensional por la cotización correspondiente a 2.696 días<sup>29</sup>.

Mediante oficio No. 10395 del 21 de noviembre del 2000 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural acusó el recibo del oficio negando la concurrencia pensional propuesta ya que al verificar el proyecto del acto administrativo encontró<sup>30</sup>:

*"(...) inconsistencias en la liquidación de la pensión ya que el promedio salarial fue determinado con lo devengado desde el 1º de noviembre de 1989 hasta el 31 de octubre de 1990, cuando lo correcto es tomar el devengado durante el último año de servicios, que fue exactamente el 1º de diciembre de 1989 al 30 de noviembre de 1990, pese a que este periodo haya estado afectado con 30 (sic) de licencia sin remuneración.*

*De acuerdo con lo anterior y según el certificado de salarios remitidos, el total de devengados en el último año de servicio fue de 1'079.619,00 y el promedio es de \$89.968,25. Aplicada la actualización a este promedio, llevará a una cuantía inicial de \$254.469 a partir del 23 de diciembre de 1996 y de \$309.503 desde el 1º de enero de 1997, como sustenta en la liquidación anexa."*

<sup>27</sup> Cfr. Al respecto, el artículo primero previó que "el proceso de liquidación debía concluir a más tardar el 31 de diciembre de 1997, y utilizar para todos los efectos la denominación Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema, en liquidación."

<sup>28</sup> "(...)Una vez concluida la liquidación de la Entidad, los bienes no enajenados, derechos, obligaciones y archivos pasarán a la Nación Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural."

<sup>29</sup> Documento No. 20 visible a folio 91A

<sup>30</sup> Documento No. 21 visible a folio 91A

No obstante, CAJANAL profirió la Resolución No. 27353 del 21 de noviembre del 2000 mediante la cual reconoció y ordenó el pago de la pensión de vejez del señor Jesús Enrique Palomino Torres efectiva a partir del 23 de diciembre de 1996, fijando como cuota parte pensional a cargo del Fondo de Prestaciones Sociales del IDEMA la suma de ochenta y cuatro mil treinta y dos pesos (\$84.032), considerando lo siguiente<sup>31</sup>:

"(...)

*Que mediante oficio No. 91477 del 24 de octubre de 2000 (...) se comunicó proyecto de resolución a las siguientes entidades; MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (IDEMA), sin que dentro del término de la ley hubiera dado respuesta alguna, razón por la cual se da por aceptada la cuota parte correspondiente y se dicta resolución definitiva.*

(...)”.

Igualmente, mediante oficio GO-02749 de fecha 29 de diciembre de 2000, radicado el 04 de enero de 2001, procedió a comunicar al Instituto de Mercadeo Agropecuario IDEMA la resolución en comentario<sup>32</sup>.

Como quiera que CAJANAL consideró la configuración del silencio administrativo positivo dado que el mismo día en el que expidió la resolución fue que el Ministerio presentó las objeciones, mediante Oficio de fecha 13 de febrero de 2011 con No. de radicado 01094, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, le indicó a entidad lo siguiente<sup>33</sup>:

*"(...) muy respetuosamente le preciso que, según los antecedentes documentales sobre el caso, la consulta efectivamente fue radicada a este Ministerio el 7 de noviembre de 2000 a las 2:17 p-m-. de lo que se debe deducir que el término de traslado se extendía hasta el 29 del mismo mes y año. No obstante, en oportunidad este despacho dio respuesta a la consulta mediante oficio No. 10395 del 21 de noviembre de 2000, objetando la cuantía de la pensión y, por ende, la cuota parte atribuida al Ministerio, en razón a que se halló un grave error del cálculo que se suministró anexando la liquidación pensional que estimamos se ajusta a derecho.*

(...)”.

La Caja de Previsión Social profirió un nuevo proyecto de resolución el 10 de mayo de 2001 atendiendo al oficio No. 10395 del Ministerio de Agricultura y modificando la Resolución 27.353 de 21 de noviembre de 2000, teniendo en cuenta el periodo

<sup>31</sup> Documentos 22 a 25 visibles a folio 91A del expediente.

<sup>32</sup> Documento No. 28 visible a folio 91A del expediente.

<sup>33</sup> Documento No. 33 del CD obrante a folio 91A

comprendido entre el 1º de diciembre de 1989 a 30 de noviembre de 1990, razón por la cual consideró que a dicho Ministerio le correspondía el pago de ochenta y cinco mil seiscientos cuarenta pesos con noventa y dos centavos (\$85.640,<sup>92</sup> -valor actualizado-) por concepto de cuota parte pensional<sup>34</sup>. Proyecto que fue comunicado al Ministerio el 17 de mayo de 2001 a través de oficio No. 40329<sup>35</sup>.

Mediante oficio No. 05085 de fecha 05 de junio de 2001 el Ministerio de Agricultura objetó nuevamente la liquidación porque *"en la consignada en el proyecto trasladado se asume que PALOMINO TORRES devengó sueldo y prima de antigüedad en noviembre de 1990, en abierta contraposición con lo señalado tanto en el certificado de tiempo de servicios expedido por el ICA, según el cual en el mes de noviembre de 1990 estuvo en licencia no remunerada de 30 días, como en el certificado de pago de salarios, donde, tan obvia razón, ni siquiera se registra el mes de noviembre de 1990"*<sup>36</sup>.

Con posterioridad, CAJANAL expidió la Resolución No. 017120 del 10 de julio de 2001 *"por medio de la cual se modifica la resolución N° 27.353 del 21 de noviembre de 2000"*, asignando a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural la cuota parte pensional por la suma de setenta y ocho mil trescientos noventa y nueve pesos con once centavos (\$78.399,<sup>11</sup>). De acuerdo con las consideraciones del acto administrativo, se atendieron las objeciones propuestas por la entidad el 21 de noviembre de 2000 y el 05 de junio de 2001<sup>37</sup>. Así las cosas, se procedió a comunicar de la decisión adoptada al Fondo de Mercadeo Agropecuario IDEMA el 29 de abril de 2002 mediante oficio No. 32392<sup>38</sup>.

Lo dicho hasta aquí permite concluir que si bien es cierto la Caja de Previsión Social, con el fin de cobrar las respectivas cuotas pensionales a las entidades obligadas a concurrir al pago a prorrata del tiempo cotizado o servido en ellas por el empleado Jesús Enrique Palomino Torres, liquidó el valor de la pensión mensual vitalicia y asignó el monto de la cuota parte que debía ser asumida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la resolución demandada sin tener en cuenta la objeción presentada el 21 de noviembre del 2000, considerando la configuración del silencio administrativo positivo, también lo es que con posterioridad fue advertido y

<sup>34</sup> Documentos 34 a 38 visibles a folio 91A.

<sup>35</sup> Documento 39, CD obrante a folio 91A

<sup>36</sup> Documento 40 visible a folio 91A.

<sup>37</sup> Documentos 41 a 46 visibles a folio 91 A.

<sup>38</sup> Documento 52 *ibídem*.

corregido el valor de la cuota parte a través de la Resolución No. 017120 del 10 de julio de 2001, procediendo a reajustar la suma inicialmente fijada.

No puede este juzgado desconocer las modificaciones efectuadas a la resolución demandada y concluir que la entidad desconoció su deber dar cumplimiento al artículo 2 de la Ley 33 de 1985, por cuanto tanto el acto primigenio como su modificatoria constituyen una unidad contentiva de la decisión de la administración, razón por la cual, el cargo no está llamado a prosperar.

### **De la obligación a cargo del ISS de la cuota parte pensional asignada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

En el caso que nos ocupa la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó la nulidad parcial la Resolución No. 27353 de fecha 21 de noviembre de 2000 por medio de la cual se reconoció pensión mensual de vejez al señor Jesús Enrique Palomino Torres, por considerar que no está obligada a pagar la cuota parte pensional que le fue atribuida por la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL en la medida que el Instituto de Mercadeo Agropecuario – IDEMA – afilió y pago los aportes a pensión del exfuncionario al Instituto de Seguros Sociales –ISS y en tal sentido la subrogación legal le corresponde a este último ente por disposición del artículo 52 de la Ley 100 de 1993.

La Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES – se opone a la pretensión afirmando que no existe norma legal o título que la obligue a asumir la carga de pago por concepto de cuota parte pensional que viene ocupando el Ministerio de Agricultura teniendo en cuenta que fue una obligación compartida con CAJANAL.

De los documentos aportados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el 20 de abril de 2018<sup>39</sup>, se destaca que a través del oficio con radicado No. 20183400078141 de fecha 18 de abril de 2018, la entidad afirmó (se transcribe en extenso):

*"En cuanto a los documentos que acrediten que el señor PALOMINO TORRES, estuvo afiliado al Instituto de Seguro Social –ISS, me permito informarle que luego de haber revisado minuciosamente el expediente de historia laboral no se encontró documento alguno con el cual se pueda acreditar tal afiliación, toda vez que el ISS fue creado a partir del 01 de enero de 1967 teniendo cobertura en la ciudad de Bogotá D.C., a*

---

<sup>39</sup> folios 321 a 327

*partir del 02 de enero de 1967 y posteriormente se extendió a departamentos y/o municipios, iniciando cobertura en el municipio de Barrancabermeja – Santander, a partir del 01 de junio de 1970 y las vinculaciones laborales del Señor Palomino fueron desde el 04 de marzo de 1963 hasta el 25 de septiembre de 1968 y desde el 04 de agosto de 1969 hasta el 24 de septiembre de 1971.*

*Por otra parte, me permito informarle que revisadas las bases de datos de las cuotas partes pensionales del extinto Instituto de Mercadeo Agropecuario –IDEMA, este Ministerio, objetó el proyecto de consulta en su oportunidad y hasta la fecha no se volvió a consultar por parte de la entidad reconocedora de la pensión, ni se ha realizado ningún pago por concepto de cuota parte pensional, con relación a la persona en mención.*

*Así mismo es de aclarar que las cuotas partes pensionales del Orden Nacional fueron suprimidas en su totalidad en razón a que, el 9 de junio de 2015, el Congreso de la República emitió la LEY 1753 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018", publicada en el Diario Oficial 49538 de la misma fecha, que en su artículo 78 hace relación a las Cuotas Partes (...).*

*En virtud del precepto transcrito, este Ministerio no asume reconocimiento del pago de cuotas partes pensionales de entidades del Orden Nacional."*

(Resaltado fuera del texto original)

Aunado a lo anterior, el certificado de información laboral periodos de vinculación laboral para bonos pensionales y pensiones con número consecutivo ID -25054 en el numeral "E. APORTES PARA PENSIONES", consigna lo siguiente:

**E. APORTES PARA PENSIONES correspondientes a las vinculaciones laborales detalladas en la sección anterior.**  
 (Si falta espacio use hoja adicional firmada y con el mismo número consecutivo)

30 PERIODOS DE APORTES						31 AL EMPLEADO SE LE DESCUENTA PARA SEGURIDAD SOCIAL ?	32 CAJA, FONDO O ENTIDAD A LA CUAL SE REALIZARON LOS APORTES		33. ENTIDAD QUE RESPONDE POR EL PERIODO		34 Periodo a cargo de la entidad que certifica
DESDE			HASTA				Nombre	Nit	Nombre	Nit	
Día	Mes	Año	Día	Mes	Año	No					
04	03	1963	25	09	1968	No	NINGUNA		MINISTERIO DE AGRICULTURA	8999990285	Si
04	08	1969	24	09	1971	No	NINGUNA		MINISTERIO DE AGRICULTURA	8999990285	Si

Ahora bien, llama la atención del despacho que el certificado de información laboral aportado el 15 de abril de 2015 (excluida de la respectiva valoración como quiera que fue presentada fuera de la oportunidad legal como se advirtió por este despacho en audiencia inicial celebrada el 04 de diciembre de 2017<sup>40</sup> en notoria contradicción al artículo 29 de la Constitución Política) registre aportes desde el 02 de enero de 1967 hasta el 25 de septiembre de 1968 y desde el 04 de agosto de 1969 hasta el 24 de septiembre de 1971 a cargo de COLPENSIONES, cuando administradora pensional

<sup>40</sup> Folios 247 a 250

afirma afiliación en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por COLPENSIONES solo hasta el 09 de noviembre de 1972<sup>41</sup>.

Nótese que contrario a lo afirmado en la demanda, durante el tiempo en que el señor Jesús Enrique Palomino Torres se encontraba vinculado laboralmente al Instituto de Mercadeo Agropecuario –IDEMA, no se realizaron aportes al Instituto de Seguros Sociales, luego, no se puede exigir a la Administradora Colombiana de Pensiones una obligación sobre unas cotizaciones que no le fueron pagadas, por tal motivo, no le asiste razón a la parte demandante, **siendo forzoso señalar que prospera la excepción de fondo de falta de legitimación en la causa por pasiva de COLPENSIONES.**

### **3.- OTRAS DECISIONES**

Mediante memorial de fecha 29 de mayo de 2018 señor José Octavio Zuluaga Rodríguez apoderado especial de Colpensiones, de conformidad con el poder obrante a folio 119 del expediente, sustituyó poder a la abogada Jenny Carolina Vargas Fonseca portadora de la tarjeta Profesional no. 280.360 del C.S. de la J.<sup>42</sup>.

Igualmente, obra en el expediente memorial de fecha 29 de enero de 2019 mediante el cual la UGPP otorga poder especial a la abogada Gloria Ximena Arellano Calderón Portadora de la TP No. 123.175 del C.S. de la J. otorgado por Salvador Ramírez López en calidad de Subdirector Jurídico<sup>43</sup>.

Teniendo en cuenta que no existe prohibición que expida las sustituciones de poder solicitadas, se reconocerá personería a los abogados al tenor del artículo 75 del C.G.P.

### **4.- COSTAS**

En la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es una constante que se ventilen asuntos de interés público, razón por la cual habría lugar a suponer que no hay condena en costas. No obstante, según la Sentencia del Consejo de Estado Sección Cuarta, Sentencia 050012333000 2012 00490 01 (20508), ago. 30/16, se indicó que la administración tributaria no está exonerada de la condena en costas por el mero

---

<sup>41</sup> Folio 274.

<sup>42</sup> Folio 348.

<sup>43</sup> Folio 357.

hecho de que la función de gestión de recaudo de los tributos conlleve de manera inherente un interés público.

Por otro lado, se tiene que La condena en costas, su liquidación y ejecución se rige por las normas del CGP<sup>44</sup>. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas<sup>45</sup>, por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse en costas a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca que se causaron y se condenará exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada dentro del proceso.

Luego, es preciso destacar que no es de recibo la exigencia de que se aporte al expediente una factura de cobro o un contrato de prestación de servicios que certifique el pago hecho al abogado que ejerció el poder, debido a que i) las tarifas que deben ser aplicadas a la hora de condenar en costas ya están previstas por el Acuerdo No. PSAA16-10554 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura; ii) para acudir este proceso debe acreditarse el derecho de postulación y iii) el legislador cobijó la condena en costas aun cuando la persona actuó por sí misma dentro del proceso, basta en este caso particular con que esté comprobado en el expediente que la parte vencedora se le prestó actividad profesional, como sucede en el presente caso.

Por tanto, se condenará en costas a la parte vencida, las costas serán liquidadas por Secretaría, y para ello se deberá tener en cuenta el artículo 365 del C.G.P<sup>46</sup>.

Ahora, el concepto de costas procesales comprende el de agencias en derecho entendidas como los gastos de apoderamiento en que haya incurrido la parte, se procederá a su fijación en el presente tramite, conforme lo prescribe el numeral 2º del artículo 365 ibídem, acudiendo para ello a lo establecido en el numeral 3.1.2 del Acuerdo 1887 de 2003 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura que fija en

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

<sup>45</sup> Artículo 365 del Código General del Proceso.

<sup>46</sup> "Art. 365. Condena en costas: En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

7. Si fueren varios litigantes los favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

(...)"

procesos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa en primera instancia, "*Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia*".

Frente a lo anterior el Consejo de Estado<sup>47</sup> ha previsto un test de proporcionalidad para la fijación de estas agencias, en punto a las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, como un sistema tripartito a saber: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido, a efectos de que las providencias conjuguen de manera precisa y motivada la aplicación de la sanción pecuniaria.

Así las cosas, teniendo en cuenta el análisis probatorio que se hiciera la motivación de fondo que dan lugar a la decisión adoptada, el Despacho considera prudente señalar las agencias en derecho 5 % de las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

#### **FALLA**

**Primero: Negar** las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**Segundo: Declarar** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones.

**Tercero: Condenar** en costas a la parte vencida.

**Cuarto:** Reconocer personería para actuar, como apoderado de la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES-, a la abogada Jenny Carolina Vargas Fonseca portadora de la tarjeta Profesional no. 280.360 del C.S. de la J., de conformidad con lo expuesto en la sentencia.

---

<sup>47</sup> *Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, 24 de octubre 2016, Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00006-00(45987)A*

**Quinto:** Reconocer personería para actuar, como apoderado de la UAE. De Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP-, a la abogada Gloria Ximena Arellano Calderón Portadora de la TP No. 123.175 del C.S. de la J., de conformidad con lo expuesto en la providencia.

En firme esta providencia y hechas las anotaciones correspondientes, **ARCHÍVESE** el expediente, previa devolución de remanentes, si a ello hubiere lugar.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**JUEZ**