



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

Bogotá D.C., tres (03) de febrero del dos mil veintiuno (2021).

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**RADICACIÓN:** 110013337042 2017 00085 00

**DEMANDANTE:** DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

**DEMANDADO:** FONPRECON

**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:**

DEPARTAMENTO DE BOYACÁ - SECRETARÍA DE HACIENDA – FONDO PENSIONAL TERRITORIAL DE BOYACÁ

**Demandada:**

FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA – FONPRECON,  
Nit. 899.999.734-7

**OBJETO**

**DECLARACIONES Y CONDENAS**

La parte actora solicita se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 1386 de 30 de diciembre de 2009, párrafo primero del artículo primero, en relación con el monto de la cuota parte establecida a partir del 21 de enero de 2006.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicita a título de restablecimiento del derecho se ordene modificar el párrafo primero del artículo primero de la resolución demandada, estableciendo que el porcentaje correcto de la cuota parte pensional es el 22,6 % del valor de la pensión equivalente a la suma de \$130.318 m/cte., efectiva a partir del 21 de enero de 2016 teniendo en cuenta tiempos de servicio y valores y factores salariales ordinarios devengados y cotizados de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 6 de 1945.

Se ordene expedir un nuevo acto administrativo donde modifique el porcentaje y valor de la cuota parte pensional, teniendo en cuenta la consideración inmediatamente anterior.

Se ordene el reintegro de las sumas de dinero correspondientes a la diferencia entre las cuotas partes pensionales que legalmente se deben y las efectivamente pagadas por el Fondo Pensional Territorial de Boyacá, respecto de la pensión del señor José Álvaro Martínez, pagadas desde el 21 de enero de 2006 hasta la fecha en la entidad demandada ajuste legalmente la cuota.

Se condene a la indexación y a los intereses moratorios de la suma anterior, de acuerdo con el artículo 192 del C.P.A.C.A.

## **FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

### **FUNDAMENTOS FÁCTICOS:**

La apoderada de la sociedad refiere los siguientes hechos:

- a) Que mediante Resolución No. 1386 de 2009 FONPRECON asignó al Fondo Pensional Territorial de Boyacá una cuota parte pensional efectiva a partir del 21 de enero de 2006, por el valor de \$369.029,41 en proporción a 1.838 días laborados y cotizados a la Caja de Previsión de Boyacá, por el pensionado José Álvaro Martínez.
- b) Que FONPRECON consultó el proyecto de la resolución de asignación de cuota parte pensional.
- c) Que el proyecto fue objetado por la cuota parte pensional asignada al Fondo Pensional Territorial de Boyacá en octubre y noviembre de 2009, teniendo en cuenta que se tomó para el año 1991 un valor como bonificación por servicios prestados que no fue certificado por la Oficina de Registro y

Control del Senado de la República, aunado a ello la cuota se liquidó incluyendo factores salariales no contemplados en la Ley 33 de 1985, por lo cual no fueron aportados a la Caja.

- d) Que a pesar de la objeción FONPRECON decidió emitir la Resolución No. 1386 de 30 de diciembre de 2009, la cual fue objeto de recurso de reposición por parte del Fondo Pensional Territorial de Boyacá.
- e) Revisado el expediente administrativo del pensionado, no aparece evidencia que el recurso haya sido resuelto.
- f) Que la resolución No. 1386 de 30 de diciembre de 2009 incluye como factores salariales los siguientes: *sueldo, prima de antigüedad, bonificación de servicios, prima de navidad y prima semestral*, todos previstos en el Decreto 2837 de 1986.
- g) Que corresponde al Departamento de Boyacá concurrir únicamente sobre los factores salariales devengados y cotizados por el pensionado para la época que laboró a su servicio, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 6 de 1945, los cuales se certifican por la Gobernación de Boyacá (asignación básica), factor que debe tomarse sobre los valores devengados aportados a la Caja de Previsión Social de Boyacá y no sobre los que devengó el pensionado como empleado del Congreso.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS:**

### **Normas de rango supralegal:**

Constitución Política: artículos 13, 29, 48 y 356

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

.- Ley 6 de 1946: artículo 29.

.- Decreto 2921 de 1948: artículos 2, 3 y 4.

.- Ley 33 de 1985: artículos 1 y 22.

### **Concepto de violación:**

Sostiene el apoderado de la parte demandante que corresponde al Departamento de Boyacá concurrir sobre los factores salariales devengados y cotizados por el

pensionado para la época en que laboró con la Secretaría de Fomento Agropecuario de Boyacá, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 6 de 1945, los cuales aparecen acreditados con certificación laboral emitida por la Contraloría General de Boyacá.

Igualmente considera que con los actos demandados se vulneran el principio de igualdad, el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional y el artículo 356 de la Carta, en tanto los actos administrativos demandados le imponen a la parte actora responder por una cuota parte desproporcionada con relación a los factores aportados por el pensionado cuando laboró para la entidad territorial.

Al respecto, recuerda que con fundamento en el artículo 29 de la Ley 6 de 1945, el valor de la cuota parte pensional debe asignarse con base tanto en el tiempo de servicio transcurrido como sobre el salario o remuneración devengada en cada una de las entidades que concurren al pago de una pensión.

En tal orden de ideas, cuestiona que la cuota parte pensional asignada mediante los actos administrativos demandados se haya distribuido solo en atención al tiempo trabajado en el departamento, pero sobre el promedio de lo devengado en el último año de servicio, es decir sobre factores salariales respecto de los cuales no se realizaron aportes cuando el causante era funcionario del departamento de Boyacá. Por tanto, reitera que no puede obligarse al ente territorial a que pague pensiones especiales reconocidas por FONPRECON con fundamento en normas especiales creadas a favor de los empleados y miembros del Congreso de la República y no de los empleados del orden territorial.

Luego, considera que el Departamento de Boyacá debe concurrir en el pago de pensiones ordinarias no especiales, de acuerdo con lo previsto en los artículos 1 y 22 de la Ley 33 de 1945, de manera que no se le imponga hacerse cargo de una cuota parte pensional superior a los aportes realizados por el pensionado a la Caja de Previsión Social de Boyacá; en su concepto, la cuota parte correspondiente a valores que no fueron aportados cuando el pensionado era empleado del Departamento de Boyacá, deberá quedar a cargo del Tesoro Nacional.

Para tales efectos, sostiene que debe realizarse una nueva liquidación de la cuota parte, con el propósito de asignar una cuota parte pensional equitativa y con fundamento en el artículo 29 de la Ley 6 de 1945, es decir, con fundamento no solo en el tiempo laborado en cada entidad, sino también con fundamento en los salarios o remuneraciones percibidas en cada una de estas; así las cosas, se

deberá tomar la remuneración asignada al pensionado en el último año de servicio del Departamento de Boyacá, de conformidad con la certificación expedida por la Contraloría General de la República, para luego establecer el porcentaje y valor de la cuota parte a cargo de la demandante. Una vez establecida dicha cuota parte, el porcentaje o valor restante respecto de la pensión liquidada corresponderá a FONPRECON.

En conclusión, pese a que los trabajadores del Congreso de la República tienen derecho a que se les liquiden sus pensiones sobre los factores salariales y reajustes ordenados por la Ley 4 de 1991, Decreto 1395 de 1993 y 1293 de 1994, la cuota parte a cobrar al Departamento de Boyacá debe fijarse tal y como dispone la Ley 6 de 1945; es decir, asignando la cuota parte pensional a la entidad local correspondiendo a lo devengado por el pensionado en el ente territorial, para luego establecer el porcentaje que le corresponde a la demandante.

Finalmente, cuestiona también que FONPRECON no tuvo en cuenta las objeciones presentadas por el Fondo Pensional Territorial de Boyacá y procedió a expedir de forma irregular el acto administrativo. En ese orden de ideas, señala que el artículo 4 del Decreto 2921 de 1948 prevé la consulta de cuotas partes con el propósito de dar a conocer la liquidación a la entidad pública obligada a financiar el pago de las pensiones de jubilación, brindándole la oportunidad de manifestar su aceptación o inconformidad presentando objeciones de hecho o de derecho que deben ser tenidas en cuenta por la entidad que reconoce la liquidación.

## **1.2. OPOSICIÓN**

El apoderado de FONPRECON (ff. 97 a 107) se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por considerar que no le asiste razón a la parte actora en lo relacionado con el reconocimiento y reliquidación de la pensión, por las siguientes razones:

De acuerdo con el artículo 20 del Decreto 2837 de 1986, los afiliados del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República que hayan servido 20 años continuos o discontinuos en empleos oficiales y lleguen a la edad de 55 años, tendrán derecho a recibir una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio, de conformidad con la forma especial prevista en el artículo 23 *ibídem*.

Para el caso del pensionado Joselín Duarte Bonilla (sic)<sup>1</sup> se tuvo en cuenta lo devengado en el último año de servicio para cálculo de la cuantía de la pensión equivalente al 75 % del promedio mensual de sueldos devengados, la cual debe ser pagada en proporción al tiempo de servicio de las entidades en las cuales trabajó durante el tiempo aportado.

Afirma que si bien es cierto la norma considerada como violada es la Ley 6 de 1946, también lo es que han existido modificaciones previstas en los artículos 72 y 75 del Decreto 1818 de 1968, posteriormente la Ley 33 de 1985, el Decreto 2709 de 1994 y el Decreto 816 de 2002.

Resalta que en el Decreto 2709 de 1994 determina la forma de calcular las cuotas partes pensionales, encontrándose vigente para el momento de asignación de la cuota al Departamento.

Con relación a la devolución de dineros pagados, considera que, si existieran valores cancelados, ellos corresponden al pago de una obligación actualmente exigible de acuerdo con la resolución que reconoció el derecho a la pensión del señor Martínez, siendo claro que si se encontraba en desacuerdo con ella debió demandar, lo que no hizo en tiempo y, en consecuencia, el acto ha cumplido efectos que no se pueden retrotraer.

Propone la excepción de fondo denominada "falta de justa causa para pedir", argumentando que se cumplió con los términos y condiciones para expedir la resolución demandada, en cumplimiento de las normas vigentes para la fecha del reconocimiento pensional y la asignación de la cuota parte, adicionalmente, el Departamento de Boyacá conociendo la resolución pretende alegar su ilegalidad después de ocho años.

### **1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **1.3.1. PARTE DEMANDANTE (ff. 357 a 361)**

Manifiesta que, pese a no haberse propuesto en la oportunidad procesal debida la excepción de caducidad de la cuota parte pensional asignada en los actos demandados, no se ha configurado dicha figura jurídica dado que las cuotas partes son una clase de prestación periódica que puede ser demandada en cualquier tiempo tal y como lo dispone el artículo 164 del CPACA.

---

<sup>1</sup> Valga la pena mencionar que de acuerdo con la demanda se discute la liquidación relacionada con la pensión del señor José Álvaro Martínez. F.14.

En cuanto a la cuota parte que legalmente corresponde, reitera los argumentos esbozados en la demanda y aduce que, en caso de que se admita la aplicación taxativa de los artículos 20 y 23 del Decreto 2837 de 1986 se vulneraría el inciso 7 del artículo 356 de la Constitución, por cuanto FONPRECON al liquidar la cuota aplicó los artículos 20 y 23 del Decreto 2837 de 1986 sin tomar conjuntamente los salarios efectivamente devengados, generando una falta de correspondencia entre el valor de la cuota parte asignada y los aportes efectuados en su momento a la extinta Caja de Previsión Social de Boyacá. Por consiguiente, con fundamento en el artículo 230 de la Constitución Política, en el caso que se estudia, se impone la necesidad de recurrir a un criterio de equidad para armonizar las normas existentes en materia de cuotas partes, pues una interpretación contraria a la planteada resultaría injusta y contraria al criterio referido.

#### **1.4.2. Parte demandada (folios 362 a 369)**

El apoderado de la entidad reitera los argumentos expuestos en la contestación.

Añade que debe declararse la caducidad atendiendo al precedente jurisprudencial<sup>2</sup> en el que se indica que la cuota parte no es una prestación jurídica y debe demandarse dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación. Aunado a ello, de acuerdo con la ley (artículo 14 del Decreto 3135 de 1968, artículo 7 del Decreto 1848 de 1969 y artículo 5 del Decreto 1045 de 1978) la cuota parte no es una prestación social como lo es la pensión, pues no consagra una prestación hacia el trabajador oficial o empleado público cuyo derecho a recibir una pensión y el monto de esta no se ve afectado con existencia o extinción de la cuota parte.

**1.3.2. Ministerio Público:** El Procurador Delegado ante este Juzgado no rindió concepto en este proceso.

#### **1.4. PROBLEMA JURÍDICO**

Con el objeto de determinar la legalidad de los actos administrativos demandados, el Despacho debe establecer: ¿de conformidad con el artículo 29 de la Ley 6 de 1945, las cuotas partes a cargo del Fondo Pensional Territorial de Boyacá asignadas en razón del reconocimiento pensional del señor José Álvaro Martínez deben ser reliquidadas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de Colombia

---

<sup>2</sup> Cita los autos del Tribunal Administrativo Sección Cuarta, expedientes 2018- 0045; 2017-0051 y 2017-0092 notificados en estado de 20 de septiembre de 2018 y Consejo de Estado Sección Cuarta, expediente 050012333000201500734-01 de 13 de diciembre de 2017 y expediente 250002337000201700705-01 de fecha 17 de mayo de 2018. C.P.: Jorge Octavio Ramírez. Igualmente cita el fallo del 17 de mayo de 2018 expediente 2018-615 C.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio.

en proporción no solo al tiempo laborado y sino también a los factores salariales devengados por el causante cuando fue empleado del ente territorial?

#### **1.4.1. TESIS DE LAS PARTES**

**Tesis de la parte demandante:** Sostiene que el valor de la cuota parte pensional debe asignarse en proporción al tiempo de servicio y el salario o remuneración devengada la entidad que concurre al pago de la pensión, en aplicación del artículo 29 de la Ley 6 de 1945.

**Tesis de la parte demandada:** Argumenta que en aplicación de los artículos 72 y 75 del Decreto 1818 de 1969, así como los artículos 2 y 3 de la ley 33 de 1985 y los artículos 11 del Decreto 2709 de 1994 y 16 del Decreto 816 de 2012, la liquidación de las cuotas partes se debe realizar con fundamento en la concurrencia o acumulación de tiempo de servicios prestados a las diferentes entidades, es decir, a prorrata del tiempo de servicios prestados por el pensionado en cada una de las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso, sin atención al salario o remuneración devengada en cada entidad.

**Tesis del Despacho:** El Despacho sostendrá que, conforme a los lineamientos interpretativos del Consejo de Estado sobre el artículo 29 de la Ley 6 de 1945 y las normas concordantes, y los precedentes judiciales aplicables del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el ente territorial demandante debe concurrir con el pago de las mesadas pensionales en proporción tanto al tiempo servido como al salario o remuneración devengado por el causante cuando fue empleado del departamento de Boyacá.

Para sustentar esa tesis, el despacho acudirá al argumento denominado "Concepto de las cuotas partes pensionales y el régimen normativo de su determinación y asignación".

## **2. CONSIDERACIONES**

### **DE LAS EXCEPCIONES**

Con respecto de la denominada "Falta de justa causa para pedir", que el apoderado de la parte pasiva presentó como excepción de mérito, no será estudiada de manera separada en razón a que, al tenor de la manera como fue planteada, constituye verdaderamente un argumento de defensa, mas no una excepción en estricto sentido. Al respecto, el Consejo de Estado manifestó:

“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 contra derecho del demandado, preexistente al proceso y susceptible generalmente de ser reclamado, a su vez, como acción" <sup>3</sup>

(Subrayado fuera del texto original).

Por lo anterior, aquella excepción habrá de resolverse al momento de analizar y decidir el fondo del asunto.

### **Estudio de oficio de la excepción de caducidad**

La caducidad es la extinción del derecho de acción que tiene lugar por el vencimiento del plazo para demandar determinado objetivamente por el legislador. Esta falta de oportunidad en la presentación de la demanda se encuentra proscrita en el ordenamiento procesal con el fin de dar paso a los principios de seguridad jurídica y el interés general, buscando evitar con ello la prolongación indefinida de las contiendas jurídicas<sup>4</sup>.

En tal sentido, en procura del debido proceso y del derecho de acceso a la administración de justicia, el interesado en reclamar del Estado un derecho que considera lacerado se encuentra sometido a la oportunidad procesal para accionar la jurisdicción, ostentando la confianza legítima de que sus pretensiones serán resueltas por la autoridad judicial si, en cumplimiento de la carga jurídico procesal en cuestión, las presenta dentro de la oportunidad establecida en la ley.

En el ordenamiento legal, la caducidad se encuentra regulada en el artículo 164 del CPACA de manera diferenciada para los distintos asuntos y acciones sometidos al

---

<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.

<sup>4</sup> [C-574-98 Corte Constitucional de Colombia](#)

conocimiento de esta Jurisdicción. Particularmente, a voces del literal d) del numeral 2, para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como regla general el actor cuenta con el término de 4 meses para interponer la demanda correspondiente, los cuales se cuentan a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso, del acto administrativo que en su sentir vulnera los derechos que le asisten.

Excepcionalmente, conforme al literal c) del numeral 1 de la norma ibídem, para el caso de las demandas dirigidas en contra de actos administrativos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas, no se aplica término de caducidad alguno, razón por la cual el derecho de acción se puede ejercer en cualquier tiempo.

En el proceso de la referencia, el Departamento de Boyacá presentó demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de FONPRECON, pretendiendo que se anule el párrafo primero del artículo primero de la Resolución No. 1386 de 30 de diciembre de 2009, mediante la que FONPRECON asignó una cuota parte a cargo de la extinta Caja de Previsión Social de Boyacá, hoy Departamento de Boyacá, en valor de \$369.029,41 efectiva a partir del 21 de enero de 2006. La demandante controvierte el monto de la cuota parte a su cargo, en tanto la considera contraria a la ley, al haber sido calculada con fundamento en un régimen de pensional contenido en normas especiales aplicables solo a los miembros del Congreso de la República, sin guardar proporción con los aportes realizados durante la duración de la relación laboral del pensionado con el ente territorial.

Vale la pena anotar, entonces, que desde la Ley 6 de 1945 y hasta la actualidad con la expedición de la Ley 100 de 1993, el régimen de Seguridad Social en pensiones ha previsto a las cuotas partes pensionales como el principal soporte financiero para el sistema de seguridad social en pensiones, según ha entendido la Corte Constitucional, en sentencia C-895 de 2009<sup>5</sup>.

Así, cuando el causante ha laborado en dos o más instituciones públicas y por tanto aportado ante varias entidades de previsión social, aquellas se encuentran llamadas a concurrir en el reconocimiento y financiamiento proporcional de la pensión. Para tal efecto, la entidad de previsión social a la que el funcionario se

---

<sup>5</sup> M.P. Jorge Iván Palacio.

encontraba afiliado al adquirir el derecho a la pensión de jubilación, se encuentra obligada expedir el acto de reconocimiento y pagar las mesadas pensionales al causante y, en virtud del derecho crediticio que le asiste, una vez se haya hecho el pago efectivo al pensionado, puede repetir, a prorrata, contra las demás entidades obligadas, de acuerdo al tiempo laborado o a los aportes efectuados, sin que el particular pueda ser perjudicado por el no pago del recobro.

Hay lugar a precisar que en el proceso de la referencia no se cuestiona el recobro, que conforme al artículo 5 de la ley 1066 de 2006 se adelanta por medio del procedimiento administrativo de cobro coactivo regulado en el Estatuto Tributario, sino que, por el contrario, se cuestiona concretamente la determinación y distribución de la mesada pensional entre las entidades concurrentes.

En este orden de ideas, para determinar si para el caso de autos resulta aplicable el termino de caducidad de 4 meses previsto por el legislador en la regla general para la interposición de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, o si es aplicable la regla exceptiva atinente a la censura de actos administrativos que reconozcan o nieguen prestaciones periódicas, debe establecerse si los actos administrativos demandados versan o no sobre prestaciones de tales características.

Para tal efecto, ha de seguirse el reciente precedente establecido por el Órgano de Cierre de esta Jurisdicción al resolver sobre los recursos de apelación presentados por el Departamento de Boyacá, en contra de autos proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de los cuales rechazó por caducidad sendas demandas<sup>6</sup>, decisiones que fueron revocadas por el Consejo de Estado.

El precedente a aplicar, al resolver el problema jurídico sobre si las cuotas partes pensionales discutidas por el departamento de Boyacá tienen la naturaleza jurídica de prestación periódica y, en esa medida, los actos administrativos controvertidos podían demandarse en cualquier tiempo, consiste en la tesis de que la naturaleza

---

<sup>6</sup> Auto del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", de 30 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, Exp. 25000-23-37-000-2017-01505-01(5093-18), que revocó el auto proferido el 25 de enero de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B. Auto del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", de 11 de julio de 2020, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, Exp. 25000-23-37-000-2016-02069-01(1075-19), que revocó el auto proferido el 11 de diciembre de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta. Auto del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", de 2 de julio de 2020, C.P. William Hernández Gómez, Exp. 25000-23-37-000-2016-02056-01(2756-19), que revocó el auto proferido el 13 de febrero de 2019 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.

jurídica de las cuotas partes es de prestación periódica, por lo que resulta aplicable el literal c del ordinal 1.º del artículo 164 de la Ley 1437, que dispone que la demanda puede ser instaurada en cualquier tiempo.

Lo anterior halla razón de ser en la medida en que la obligación a cargo de la entidad demandante de concurrir en el pago de la pensión del causante de forma proporcional con el tiempo laborado o los aportes realizados es de tracto sucesivo, ya que se cumple con el pago mensual de la suma de dinero determinada en el acto por medio del cual, al reconocer o reliquidar la pensión del trabajador, se determinó el valor cuota partista.

Esta periodicidad de la prestación de dar aquella suma de dinero ha sido entendida por el Órgano de Cierre análoga a la de la pensión, entendida como *pago corriente que corresponde al trabajador, originado con ocasión de una relación laboral*<sup>7</sup>:

“[L]as cuotas partes pensionales «están dirigidas a contribuir al pago de la totalidad de la pensión, la cual, por tanto, comprende sus reajustes, que ciertamente hacen parte de la cuantía de la prestación. De otra manera, las cuotas serían deficitarias para la entidad a cuyo cargo se encuentra la obligación de pagar la pensión»<sup>8</sup>, y al ser causadas mes a mes, por ser correlativas al pago de una prestación periódica, siguen la suerte de lo principal...”<sup>9</sup>

En igual sentido, sostuvo el Consejo de Estado:

“[L]a naturaleza jurídica de las cuotas partes que aquí se discute es de prestación periódica, dado que estas constituyen un pago frecuente y regular que conforma, junto con los demás aportes, la base financiera en el reconocimiento y pago de la pensión del señor Luis Antonio Sarmiento Buitrago. Aclarada entonces la naturaleza jurídica de la cuota parte pensional fijada en los actos administrativos aquí demandados, es necesario recordar que el literal c del ordinal 1.º del artículo 164 de la Ley 1437 dispone que la demanda puede ser instaurada en cualquier tiempo, cuando: «*se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas [...]*»<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Al respecto, ver entre otras: Sentencia del 21 de marzo de 2019, radicado: 2010-00335-01 (5019-2014) y Sentencia del 13 de febrero de 2014, radicado: 2011-00117-01 (0789-2013).

<sup>8</sup> Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta de 26 de mayo de 2016. Radicado: 11001030600020160000300 (2280).

<sup>9</sup> Auto del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", de 11 de julio de 2020, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, Exp. 25000-23-37-000-2016-02069-01(1075-19).

<sup>10</sup> Auto del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", de 30 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, Exp. 25000-23-37-000-2017-01505-01(5093-18); reiterado en Auto del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", de 2 de julio de 2020, C.P. William Hernández Gómez, Exp. 25000-23-37-000-2016-02056-01(2756-19).

De modo que, en virtud del precedente vertical anotado, según el cual cuota parte pensional es una prestación de naturaleza periódica, hay lugar a dar aplicación al literal c) del numeral 1 del artículo 164 del CPACA. Por lo tanto, se concluye que la parte actora se encuentra habilitada para presentar la demanda en contra de los actos censurados en cualquier tiempo, y por lo tanto no se declarará probada la excepción de caducidad.

### **PRECISIÓN DEL CASO**

Como se anticipó, en el proceso de la referencia, la parte actora cuestiona la decisión administrativa de FONPRECON con la que asignó una cuota parte a su cargo, censurando el monto de la obligación por haber sido calculada de manera proporcional al tempo laborado por el causante en el Departamento de Boyacá, pero desconociendo el valor de los aportes realizados durante la relación laboral. Es decir que no se discute que para la fijación de la pensión del causante deban incluirse todos los emolumentos devengados por aquel durante el último año de servicio.

En este orden de ideas, debe advertirse que al resolver el fondo del asunto no se ocupará esta Judicatura del estudio sobre el derecho pensional del causante a los factores salariales que fueron incluidos en la base de liquidación de la prestación cuentapartista. Ello, en tanto las pretensiones de la demanda se dirigen a cuestionar solo la proporción de las cuotas partes pensionales que al ente territorial le corresponde asumir y en tal orden de ideas los factores salariales que comportan el Ingreso Base de Liquidación de la mesada pensional no se encuentran en tela de juicio, por tanto, las resultas del proceso no tienen la viabilidad de afectar al pensionado.

### **ARGUMENTOS DE APOYO A LA TESIS**

#### **Concepto de las cuotas partes pensionales y el régimen normativo de su determinación y asignación**

Con el objeto de desarrollar en Colombia un Sistema de Seguridad Social que mitigara algunos de los problemas estructurales en materia de pensional, mediante la Ley 6 de 1945 se estableció la posibilidad acumular el tiempo de servicio en dos

o más entidades públicas para efectos de consolidar la totalidad de los tiempos trabajados y obtener el reconocimiento del derecho a la pensión de jubilación. Correlativamente, se dispuso la obligación de cada entidad empleadora a concurrir a prorrata en el pago de las mesadas del causante, creándose de esta manera las cuotas partes.

Pues bien, la Corte Constitucional en Sentencia C-895 de 2009, comprendió a las cuotas partes pensionales como *"un importante soporte financiero para la seguridad social en pensiones, con un origen que antecede al sistema de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993, y 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, que constituyen obligaciones de contenido crediticio a favor de la entidad encargada del reconocer y pagar la pensión, con las siguientes características: (i) se determinan en virtud de la Ley, mediante un procedimiento administrativo en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago; (ii) se consolidan cuando la entidad responsable reconoce el derecho pensional; y (iii) se traducen en obligaciones de contenido crediticio una vez se realiza el pago de la mesada al ex trabajador"*.

En efecto, el legislador estableció en la norma arriba enunciada que el monto de la pensión se distribuiría en cuotas partes, que se determinarían y asignarían en proporción al tiempo servido y al salario devengado en cada entidad a la cual cotizó el empleador:

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

Quando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidarán de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante todo el tiempo de servicio".

(Subraya el Despacho.)

Aquella dispositiva fue modificada por el artículo 1 de la ley 24 de 1947, que estableció un principio de favorabilidad del pensionado ante la diversidad de regímenes prestacionales aplicables a cada caso particular. Sin embargo, se reiteró que la concurrencia de las entidades en el pago del monto de la pensión debía distribuirse proporcionalmente atendiendo a dos criterios claramente diferenciados: i) el tiempo servido; y ii) el salario o remuneración devengados.

Ya con ocasión de la expedición de la ley 72 de 1947, el legislador laboral estableció que el asegurado se encontraba facultado para exigir la totalidad de la pensión de parte de la entidad de previsión social a la que se encontrara afiliado al momento de adquirir el derecho, precisando que la entidad pagadora podría repetir en contra de las demás entidades a prorrata:

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.

PARAGRAFO. La Caja que reciba la solicitud la pondrá en conocimiento de las entidades interesadas, las cuales podrán objetarla con fundamento legal.

Aquel artículo fue reglamentado mediante el Decreto 2921 de 1948, en cuyo artículo 9 se estableció que *"La Caja a la cual corresponda el pago de una pensión formada por cuotas de diversas entidades, repetirá contra las demás entidades obligadas, formulando las respectivas cuentas de cobro, acompañadas dichas cuentas de la comprobación de haber efectuado los pagos, las que deberán ser canceladas a su presentación"*.

Este último decreto mencionado consagró también el procedimiento que debía adelantar la entidad pagadora a fin de obtener el reintegro por parte de las demás entidades cuotapartistas, que se resume en que la pagadora debía, antes de expedir el acto administrativo que reconocía la pensión y determinaba las cuotas partes pensionales, remitir el proyecto de resolución a las demás entidades obligadas, las cuales contarían con 15 días a fin de aceptar u objetar la obligación, estableciendo además el silencio administrativo positivo en caso de que las demás obligadas no se pronunciaren sobre el proyecto de resolución:

ARTICULO 2o. La Caja de Previsión Social que reciba una solicitud de pago de una pensión de jubilación que sea de su cargo y de varias entidades, la pondrá en conocimiento de éstas y les remitirá copia del proyecto de resolución que elabore, y de los documentos que sean necesarios para que cada una de tales entidades pueda establecer si son correctos, si está obligada a la cuota que se le asigna y si se ajusta a las disposiciones legales que la rigen.

PARAGRAFO. La entidad que reciba las copias a que se refiere este artículo, y que considere necesario el examen de los documentos presentados, podrá solicitarlos, y la Caja en cuyo poder se encuentren los desglosará y se los remitirá, pero dejando copia auténtica de ellos.

ARTICULO 3o. Dentro de los quince días hábiles siguientes la Caja o la entidad en cuyo conocimiento es puesta la solicitud deberá manifestar si la acepta o si la objeta con fundamento legal. En caso de que guardare silencio, la Caja que inicialmente recibió la solicitud de reconocimiento de la pensión le exigirá la devolución de los documentos originales que le hubiere remitido, si es el caso, y dictará la providencia que decida sobre la solicitud del empleado.

ARTICULO 4o. Conocido el concepto de las demás entidades y devuelto por éstas el proyecto de resolución, ésta será elaborada de acuerdo con lo que ellas hubieren manifestado. Si ocurriere el caso de que guardaren silencio se procederá de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior.

PARAGRAFO. De esta providencia se pasará copia autenticada a las demás entidades obligadas a fin de que cada una expida la providencia que reconozca y ordene el pago de la cuota que le corresponda.

Aquel derecho de recobro que le asiste a la entidad pagadora, fue reiterado mediante el Decreto Ley 3135 de 1968:

ARTÍCULO 28. La entidad de previsión obligada al pago de la pensión de jubilación tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ella, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido en ellos. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince días para objetarlo.

La anterior norma fue reglamentada a su vez por el Decreto 1848 de 1969, que en sus artículos 72 y 75 estableció que el monto de la pensión se distribuiría en proporción al tiempo servido en cada una de las entidades empleadoras, por lo cual aquella obligada al reconocimiento y pago de la pensión ostenta la facultad para repetir contra las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, a prorrata del tiempo de servicios en cada una.

Posteriormente, conforme al artículo 2 de la Ley 33 de 1985, nuevamente se iteró que las cajas de previsión obligadas al pago de las mesadas pensionales se

encontraban facultadas para repetir en contra las otras obligadas, a prorrata del tiempo que el trabajador hubiese laborado o aportado:

“ARTICULO 2o. La Caja de Previsión obligada al pago de pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ellas, o contra las respectivas Cajas de Previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellos [...]”.

Más adelante, mediante el artículo 7 de la ley 71 de 1988, el legislador insistió en el derecho a la acumulación de tiempos de servicios y otorgó facultades al Gobierno Nacional para reglamentar determinar las cuotas partes de las entidades obligadas:

Artículo 7 .- A partir de la vigencia de la presente ley, los empleados oficiales y trabajadores que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias de las entidades de previsión social que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de los Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer.

El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de esta prestación y determinará las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas.

Bajo esta regulación, fue expedido el Decreto 1160 de 1989, según el cual:

“Artículo 28º.- Cuotas partes. Todas las entidades de previsión a las que un trabajador efectuó aportes que fueron utilizados para la liquidación de su pensión de jubilación por aportes, 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 partes a cargo de las demás entidades de previsión, la entidad pagadora notificará el proyecto de liquidación para reconocimiento de la pensión a los organismos deudores quienes dispondrán del término de 15 días hábiles para objetarlo, vencido el cual, se entenderá aceptado por ellos y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión.

El expresado término comenzará a correr desde la fecha en que la entidad correspondiente reciba el proyecto de reconocimiento de la pensión.

Cada cuota parte se calculará así:

a). Si todos los aportes utilizados corresponden a períodos anteriores al 19 de diciembre de 1988, la cuota parte a cargo de cada entidad de previsión será la proporción del valor de la pensión, igual al tiempo aportado a esta entidad dividido por el tiempo total de aportación.

b). En caso de existir tiempos de aportación posteriores al 19 de diciembre de 1988, cada entidad de previsión tendrá a su cargo una cuota parte por entidad empleadora de la cual haya recibido aportes y por cada tiempo de aportación continuo de la misma. El valor expresado en salarios mínimos, se calculará con un favor que se aplica al valor de la pensión y que es igual al producto del tiempo de aportación continuo por el salario asegurado dividido por la suma de los productos de cada uno de los tiempos de aportación por el salario asegurado respectivo por cada entidad empleadora, de acuerdo con la siguiente fórmula (...)."

Por otro lado, el artículo 7 de la ley 71 de 1988 fue reglamentado ya en vigencia de la Constitución Política de 1991 mediante el Decreto Nacional 2709 de 1994, que en su artículo 11 estableció, entre otras, que la cuota parte correspondería al valor de la pensión por el tiempo aportado y dividido por el tiempo total de aportación.

Posteriormente, mediante la Ley 100 de 1993, que no excluyó la institución de las cuotas partes ni la regulación que sobre esta imperaba, en palabras de la Corte Constitucional en Sentencia C 825 de 2009, "reconociendo su importancia como soporte financiero en el pago en el sistema de seguridad social en pensiones, la Ley 100 de 1993 precisó que las cuotas partes pensionales son créditos privilegiados (art. 126), pueden emitirse títulos de deuda pública para asegurar su pago (art. 127), constituyen recursos inembargables (art. 134) y gozan de la exención de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones (art. 135)".

## **CASO CONCRETO**

### **Hechos probados**

- Mediante Resolución N. 1386 de diciembre 30 de 2009<sup>11</sup>, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República reconoció y ordenó el pago de pensión mensual vitalicia de jubilación a favor del señor José Álvaro Martínez, por acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto 2837 de 1986, artículo primero, de 20 años continuos o discontinuos de servicio y llegar a la edad de 55 años, caso en el cual tenía derecho a que la respectiva entidad de previsión le pagara una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio, cuyo valor fue fijado en la suma de \$1'631.519,59, efectiva a partir del 21 de enero de 2006, siempre y cuando acreditara el retiro definitivo del servicio oficial.

En la resolución se observa que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República remitió a CAJANAL y al Fondo de Pensiones del Departamento de Boyacá

---

<sup>11</sup> F. 335.

el proyecto de Resolución de reconocimiento de pensión vitalicia de jubilación del señor causante mediante Oficios SPE-400-08857 y SPE-400-08956. Sin embargo, tanto CAJANAL como el Fondo de Pensiones del Departamento de Boyacá objetaron la liquidación de las respectivas cuotas partes; en el caso de esta última entidad, la objeción versó sobre la falta de coincidencia entre algunos factores salariales tomados en cuenta para liquidar la pensión y aquellos certificados por parte de la Sección de Registro y Control del Senado de la República.

Concretamente, se observa del recuento de tales antecedentes administrativos que las objeciones del Fondo de Pensiones del Departamento de Boyacá fueron contestadas por FONPRECON mediante oficio SPE-400-09897 de noviembre 04 de 2009, aduciendo que, tras ser revisados, coincidían plenamente los factores salariales certificados y aquellos tomados en cuenta para liquidación de la pensión.

Posteriormente, según reza el documento, fue presentada nueva objeción por parte de la demandante, cuestionando la falta de certificación de la Bonificación de servicios para el año 1991. Sin embargo, de acuerdo con FONPRECON, aquella objeción fue resuelta también por medio del oficio SPE-400-09897 de noviembre 04 de 2009, y argumentando que el factor salarial en comento es una prestación que se devenga por un año de servicios laborados y se ingresa de forma proporcional al número de días laborados en cada año.

Se advierte que no se observa en el expediente documental que acredite que la demandante hubiera aceptado el proyecto de Resolución de reconocimiento de pensión vitalicia de jubilación del causante.

Anotado lo anterior, pasa el despacho a estudiar la liquidación con que en el acto administrativo demandado FONPRECON asignó al Departamento de Boyacá – Fondo de Pensión Territorial la cuota parte pensional.

Pues bien, se advierte que la cuota parte se determinó en un valor de \$369.029,41 en proporción de 22.62% correspondiente a los 1838 días laborados para el Departamento de Boyacá y cotizados a la caja de previsión social de orden departamental. Además, dispuso que la prestación estaría también a cargo de

CAJANAL en valor de \$851.899,78 en proporción de 52,22% correspondiente a 4243 días trabajados; y de FONPRECON con una cuota parte pensional por valor de \$410.590,40 en proporción del restante 25,17% correspondiente a 2045 días laborados para el Congreso de la República.

Nótese de lo anterior que FONPRECON, para el cálculo de la mesada pensional tomó los salarios y factores prestacionales devengados por el pensionado en el último año de servicios, que fue en el H. Senado de la República, y una vez determinado el valor promedio mensual, procedió a desagregarlo de acuerdo al tiempo laborado en cada una de las dos entidades concurrentes.

### **Solución del caso y precedente aplicable**

Al tenor de la demanda, el objeto del proceso es establecer si las cuotas partes a cargo del Fondo Pensional Territorial de Boyacá asignadas en razón del reconocimiento pensional del señor José Álvaro Martínez deben ser reliquidadas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de Colombia en proporción no solo al tiempo laborado y sino también a los factores salariales devengados por el causante cuando fue empleado del ente territorial, en atención a lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley 6 de 1945.

Como se vio en el acápite denominado "Concepto de las cuotas partes pensionales y el régimen normativo de su determinación y asignación", aquella norma prescribe que la obligación de cada entidad empleadora de concurrir a prorrata en el pago de las mesadas del causante se determina en proporción al tiempo servido y al salario devengado en cada entidad a la cual cotizó el empleado.

En criterio del despacho, con ello se realiza el principio constitucional de sostenibilidad financiera del sistema pensional, en tanto garantiza que el Sistema de Seguridad Social en pensiones cuente con los recursos necesarios para prestar, reconocer y pagar las prestaciones económicas aseguradas, pues no solo prevé la posibilidad del pensionado de acumular el tiempo de servicio en las diferentes entidades públicas a las que estuvo vinculado como empleado y así obtener el reconocimiento del derecho a la pensión de jubilación, sino que establece la obligación de cada entidad empleadora a concurrir, a prorrata, en la financiación del sistema.

Sin embargo, aunque es clara la obligación de las Cajas de previsión de garantizar el derecho a la seguridad social del beneficiario de la misma contribuyendo al pago de

las mesadas pensionales, la proporcionalidad de la contribución se afina en que la cuota parte dependa tanto del tiempo como del salario con base en el cual se realizaron los aportes pensionales.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado, del análisis del régimen normativo que regula las cuotas parte, ha establecido que *"las cajas de previsión o los empleadores deben concurrir en el pago de las pensiones a prorrata del tiempo laborado o aportado por el beneficiario o causante de la pensión en cada una de ellas"*<sup>12</sup>.

A su vez, el Alto Tribunal ha establecido lineamientos interpretativos sobre el régimen normativo que regula y reglamenta la determinación de las cuotas partes, en el sentido de comprender que el cálculo de la obligación cuota partista depende no solo del tiempo servido sino también del salario o remuneración devengado en las entidades obligadas a concurrir al pago de las mesadas pensionales:

*"[E]n cuanto las normas se refieren a la cuota parte pensional<sup>13</sup> es para significar que a la entidad de previsión social a la que le corresponda asumir la totalidad de la obligación pensional, tendrá derecho a repetir contra las demás entidades a las que estuvo afiliado el empleado o a las que se hicieron los respectivos aportes para cubrir ese específico riesgo, si los servicios laborales se prestaron en diferentes entidades de derecho público o de naturaleza privada, caso en el cual el monto de la pensión se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengado en cada una de ellas"<sup>14</sup>.*

(Subraya del despacho.)

Este criterio ha sido adoptado en diferentes ocasiones por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Es así como en un proceso de análogas características al de la referencia, suscitado entre el Departamento de Boyacá y CAPRECOM, estableció que *"el art. 29 de la Ley 6 de 1945 y demás normas concordantes, son claras en señalar que la entidad de previsión social a la que le corresponda asumir la totalidad de la obligación, tiene derecho a repetir contra aquellas a las que estuvo afiliado o a las que se hicieron los respectivos aportes, a prorrata del tiempo de servicio (considerando el total de la aportación) y el salario o remuneración devengada en cada una de ellas"*<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 23 de noviembre de 2011, Exp. 1463-11, C.P. Hernando Alvarado Ardila.

<sup>13</sup> Ley 6 de 1945, artículo 29. Ley 72, artículo 21; Decreto 2921 de 1948, artículo 9; Decreto 3135 de 1968, artículo 28; Decreto 1848 de 1969, artículos 72 y 75; Ley 33 de 1985, artículo 2.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 26 de junio de 2008, Exp. 1049-07, C.P. Alfonso Vargas Rincón.

<sup>15</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E, Sentencia del 10 de mayo de 2018, M.P. Patricia Manjarrés Bravo, Exp. 11001333170620110020301.

En otro caso similar, la misma Corporación consideró y concluyó que la interpretación sistemática del régimen normativo que regula la determinación y asignación de cuotas partes pensionales, lejos de comportar antinomias o derogaciones tácitas- que vale anotar es la tesis defendida por la parte demandada en el proceso de marras-, conlleva al entendimiento de que la distribución del pago de las mesadas pensionales tiene que obedecer no solo al tiempo durante el cual subsistió la relación laboral, sino también al salario o remuneración devengado en cada entidad:

*"En esas condiciones, habrán de desestimarse los argumentos de censura del apoderado de CAPRECOM, toda vez que el estudio sistemático de las normas expuestas al comienzo, permite concluir que la entidad de previsión social a la que le corresponda asumir la totalidad de la obligación pensional, tendrá derecho a repetir contra aquellas a las que estuvo afiliado el empleado, o a las que se hicieron los respectivos aportes para cubrir ese específico riesgo, a prorrata del tiempo servido (considerando el total de aportación) y el salario o remuneración devengado en cada una de ellas.*

(...)

*Si bien es obligación de las Cajas de Previsión contribuir al pago de la mesada pensional, como garantía del derecho a la seguridad social del beneficiario de la misma, tal contribución, en efecto, parte del aporte que se hizo a cada una, de donde se desprende que se liquida a prorrata del total de tiempo de aportación y el salario o remuneración devengado en cada una de aquellas, como lo precisó la Ley 6ª de 1945"<sup>16</sup>.*

(Subrayas del Despacho.)

Igualmente, en un proceso entre el Departamento de Boyacá y FONPRECON, la Sección Primera – Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, comprendió que, en aplicación del artículo 29 de la Ley 6 de 1945, las entidades cuotapartistas tienen la obligación de concurrir al pago de la mesada pensional no solo en proporción al tiempo laborado con aquellas por parte del funcionario, sino en relación con el salario o remuneración devengados, como quiera que financiar la pensión con fundamento en factores que el trabajador no devengaba cuando estaba vigente la relación laboral resultaba injusto y desproporcionado<sup>17</sup>.

Concretamente, respecto de las normas sobrevinientes al artículo 29 de la Ley 6 de 1945, el entonces fallador de segunda instancia consideró que el espíritu de esa

<sup>16</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección "E", Sala de Descongestión. M.P. Lilia Aparicio Millán, de 12 de mayo de 2015. Radicación No. 11001 33 31 027 2011 00621 01.

<sup>17</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección C, Sentencia del 21 de octubre de 2015, M.P. Ana María Rodríguez Álava, Exp. 11001-33-31-009-2010-00364-01.

preceptiva se mantuvo incólume en las posteriores<sup>18</sup> al disponer *"el derecho del trabajador a reclamar el pago de su pensión a la Caja de Previsión Social en la que se encontrara afiliado al momento de cumplir el tiempo de servicio, la que a su vez podría repetir, en forma proporcional, contra las demás entidades obligadas a contribuir en el pago de las mesadas pensionales."*<sup>19</sup>

Con fundamento en el anterior razonamiento, concluyó que *"la liquidación pensional debe hacerse teniendo en cuenta los factores salariales y los días efectivamente laborados al servicio de cada entidad concurrente, de modo que la cuota parte concerniente a cada una ha de fijarse atendiendo únicamente los emolumentos devengados durante el tiempo de servicio a esa entidad y no por los percibidos en otra"*<sup>20</sup>.

En otro caso análogo resuelto por la Sección Cuarta – Subsección B del Tribunal Administrativo de Bogotá mediante reciente sentencia de 21 de agosto de 2020, en el que el Departamento de Boyacá demandó actos por medio de los cuales FONPRECON determinó a su cargo cuotas partes pensionales partiendo únicamente de la proporción del tiempo durante el cual el causante fue empleado de la entidad demandante, el fallador de segunda instancia, en aplicación del artículo 29 de la Ley 6 de 1945, consideró que el valor a concurrir se debe liquidar a prorrata tanto del total del tiempo de aportación como de la remuneración devengada, por lo que concluyó que:

*"[L]e asiste razón a la entidad demandante en cuanto al promedio de los salarios y los factores que se debieron tener en cuenta en la liquidación de la cuota parte pensional a ella asignada, comoquiera que el valor a concurrir se liquida a prorrata del total del tiempo de aportación y la remuneración devengada, lo cual no fue atendido por FONPRECON, quien indiscriminadamente determinó la base con los salarios y factores percibidos cuando el señor MOJICA fungió como miembro del CONGRESO NACIONAL en calidad de Representante Principal por la circunscripción electoral del departamento de Boyacá, remuneración que en todo caso resulta ser muy superior en proporción a la devengada en los cargos de fotógrafo de la sección de cuentas e ingeniero ayudante del mencionado Instituto.*

Consecuentemente, al desvirtuarse la presunción de legalidad de los actos demandados, se declarará la nulidad parcial de los mismos y se ordenará que la cuota parte a cargo del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ corresponderá a la que resulte de liquidar 11024 y 24825 días laborados, teniendo en cuenta el promedio

---

<sup>18</sup> Haciendo referencia a la Ley 72 de 1947, artículo 21, en el artículo 2 de la Ley 33 de 1985, en la Ley 71 de 1988 y el Decreto 1160 de 1989

<sup>19</sup> Sentencia *Ibídem*.

<sup>20</sup> *Ibídem*.

mensual devengado en la ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO y en el INSTITUTO DE FOMENTO AGRÍCOLA, respectivamente, sin incluir ningún factor salarial<sup>21</sup>.

En este orden de ideas, conforme a los lineamientos interpretativos del Consejo de Estado y los precedentes judiciales del Tribunal Administrativo de Cundinamarca anotados, para el caso de la referencia hay lugar a aplicar el artículo 29 de la Ley 6 de 1945 y demás normas concordantes, según las cuales FONPRECON, a quien le corresponde asumir la totalidad de la obligación pensional, tiene derecho a repetir contra la caja de previsión social del Departamento de Boyacá a prorrata de i) el tiempo servido y (ii) el salario o remuneración devengados por parte del causante José Álvaro Martínez.

En ese sentido, dado que FONPRECON, a través del acto demandado, para el reconocimiento pensional promedió los salarios y factores prestacionales devengados por el pensionado en el último año de servicio en el H. Senado de la República y lo desagregó únicamente de acuerdo al tiempo laborado en cada una de las dos entidades, se concluye que la forma adoptada por la demandada no atiende a la realidad de los salarios y factores por los que cotizó el causante en el ente territorial como entidad cuotapartistas, lo cual resulta en la vulneración del artículo 29 de la Ley 6 de 1945.

De modo que hay lugar a declarar la nulidad parcial del acto demandado y, a título de restablecimiento del derecho, se ordenará al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República que expida un nuevo acto administrativo en el que declare que el Departamento de Boyacá sólo está obligado al pago de los factores que el empleado devengó mientras aportó al Fondo Territorial de Boyacá y sobre los días que efectivamente laboró al servicio del ente territorial. Consecuentemente, la cuota parte que le corresponderá cubrir a FONPRECON será por la diferencia resultante entre la mesada pensional y la cuota parte determinada a cargo del Departamento de Boyacá en la referida proporción, y aquella ya liquidada a cargo de CAJANAL.

Ahora bien, en cuanto a la pretensión de reintegro de la diferencia entre las cuotas partes pensionales legalmente debidas y las efectivamente pagadas por el Fondo Pensional Territorial de Boyacá, respecto de la pensión del señor José Álvaro Martínez, deberá tenerse en cuenta el término de prescripción del derecho al recobro de las cuotas partes pensionales que es de 3 años contados a partir del pago, de conformidad con el artículo 4 de la ley 1066 de 2006. De modo que solo

---

<sup>21</sup> Tribunal Administrativo De Cundinamarca Sección Cuarta - Subsección "B", en Sentencia del 21 de agosto de 2020, Exp. 110013337041-2018-00116-01, M.P. Nelly Yolanda Villamizar De Peñaranda.

hay lugar a condenar a la pasiva a la devolución de las cuotas partes pagadas por la actora a partir del 14 de junio de 2014, es decir 3 años antes a la presentación de la demanda de la referencia<sup>22</sup>.

Finalmente, en cuanto al cuestionamiento que la parte actora elevó en relación con la falta de aceptación del proyecto de resolución en que se liquidaban las cuotas partes asignadas a la parte demandante, aunque ello no es causal de invalidez del acto administrativo pero sí afecta la conformación del título ejecutivo complejo, teniendo en cuenta que mediante esta providencia se declara la nulidad parcial del acto demandado, se exhortará a FONPRECON para que, en aplicación del artículo 4 del Decreto 2921 de 1948 adelante en debida forma el procedimiento administrativo que prevé la consulta de cuotas partes la entidad pública demandante en su calidad de obligada a financiar el pago de la pensión de jubilación bajo estudio, garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa brindándole la oportunidad de manifestar su aceptación o inconformidad presentando objeciones respecto del Proyecto de resolución mediante la cual se de cumplimiento a lo ordenado en la parte resolutive de este fallo judicial.

### **3.- 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), agosto 30/16, se indicó que la administración tributaria no está exonerada de la condena en costas por el mero 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>23</sup>. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas<sup>24</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.

---

<sup>22</sup>La radicación del proceso fue realizada el miércoles 14 de junio de 2017, según reporte del Sistema de consulta Justicia Siglo XXI.

<sup>23</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

<sup>24</sup> Artículo 365 del Código General 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.

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: Declarar** la nulidad parcial del párrafo primero del artículo primero de la Resolución No. 1386 de 30 de diciembre de 2009, por lo considerado en la parte motiva.

**Segundo:** A título de restablecimiento del derecho, **ordenar** al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República que expida un nuevo acto administrativo en el que liquide la cuota parte a cargo del Departamento de Boyacá en proporción tanto a los factores que el señor José Álvaro Martínez devengó mientras aportó al Fondo Territorial de Boyacá y sobre los días que efectivamente laboró el empleado al servicio del ente territorial. Consecuentemente, la cuota parte que le corresponderá cubrir a FONPRECON será por la diferencia resultante entre la mesada pensional y la cuota parte determinada a cargo del Departamento de Boyacá en la referida proporción sumada a aquella ya liquidada a cargo de CAJANAL, por lo considerado en la parte motiva

**Tercero:** A título de restablecimiento del derecho, **ordenar** al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República el reintegro de la diferencia entre las cuotas partes pensionales liquidadas de conformidad con lo ordenado en esta providencia y las efectivamente pagadas por el Fondo Pensional Territorial de Boyacá respecto

de la pensión del señor José Álvaro Martínez, a partir del 14 de junio de 2014, por lo considerado en la parte motiva.

**Cuarto: Denegar** las demás pretensiones de la demanda, conforme lo considerado en la parte motiva.

**Quinto: Exhortar** a FONPRECON para que, en aplicación del artículo 4 del Decreto 2921 de 1948 adelante en debida forma el procedimiento administrativo que prevé la consulta de cuotas partes la entidad pública demandante, conforme lo considerado en la parte motiva.

**Sexto:** Medidas adoptadas para hacer posibles los trámites virtuales (Decreto 806 de 2020). Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso debe ser enviada **únicamente** por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Es indispensable escribir en la referencia de la comunicación los 23 dígitos del proceso, pues sin esta identificación del asunto no será posible darle trámite.

Igualmente, es indispensable enviar archivos DOC, DOCX, o PDF livianos, máximo 500K, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y que tengan calidad para envío por correo, con el fin de que se pueda dar expedito trámite a lo enviado.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso<sup>25</sup> y 3 del Decreto 806 de 2020<sup>26</sup> las partes deben

---

25 CÓDIGO GENERAL DEL PROCESARTÍCULO 78. Deberes de las partes y sus apoderados. Son deberes de las partes y sus apoderados: 14. Enviar a las demás partes del proceso después de notificadas, cuando hubieren suministrado una dirección de correo electrónico o un medio equivalente para la transmisión de datos, un ejemplar de los memoriales presentados en el proceso. Se exceptúa la petición de medidas cautelares. Este deber se cumplirá a más tardar el día siguiente a la presentación del memorial. El incumplimiento de este deber no afecta la validez de la actuación, pero la parte afectada podrá solicitar al juez la imposición de una multa hasta por un salario mínimo legal mensual vigente (1 smlmv) por cada infracción.

26 DECRETO 806 DE 2020. ARTÍCULO 3. Deberes de los sujetos procesales en relación con las tecnologías de la información y las comunicaciones. Es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos. Para el efecto deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial. Identificados los canales digitales elegidos, desde allí se originarán todas las actuaciones y desde estos se surtirán todas las notificaciones, mientras no se informe un nuevo canal. Es deber de los sujetos procesales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 78 numeral 5 del Código General del Proceso, comunicar cualquier cambio de dirección o medio electrónico, so pena de que las notificaciones se sigan surtiendo válidamente en la anterior. Todos los sujetos procesales cumplirán los deberes constitucionales y legales para colaborar solidariamente con la

enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante su correo electrónico, siendo estos:

[dirjuridica.notificaciones@boyaca.gov.co](mailto:dirjuridica.notificaciones@boyaca.gov.co)

[dirección.pasivopensional@boyaca.gov.co](mailto:dirección.pasivopensional@boyaca.gov.co)

[notificacionesjudiciales@fonprecon.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@fonprecon.gov.co)

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

La atención al público se presta de manera telefónica en el número 3134895346 de lunes a viernes entre las 8:00 am y la 1:00 pm y las 2:00 pm y 5:00 pm.

**Sexto:** 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**

Firmado Por:

**ANA ELSA AGUDELO AREVALO**

**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

---

buena marcha del servicio público de administración de justicia. La autoridad judicial competente adoptará las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

Código de verificación: **a430e8d854d5692f45c7d3a58216456dc6770cd6e90f545af9cfe71ed2cf578c**

Documento generado en 03/02/2021 07:31:20 PM