



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

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

**Bogotá, D.C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y  
RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 73001-23-33-000-2018-00636-01 (25742)  
**Demandante:** FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. -PAR Caja Agraria en  
Liquidación  
**Demandado:** DEPARTAMENTO DEL TOLIMA Y OTROS  
**Temas:** Proceso administrativo de cobro-falta de título.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el departamento del Tolima contra la sentencia de 25 de septiembre de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que resolvió lo siguiente:

**“PRIMERO:** Declárase la nulidad del artículo 1º de la Resolución No. 0246 de 05 de abril de 2018, por medio de la cual se rechazaron las excepciones planteadas contra el mandamiento de pago No. 0196 de 29 de noviembre de 2017, y de la Resolución No. 0451 del 31 de mayo de 2018 por medio de la cual se confirmó la anterior decisión y ordenó seguir adelante con la ejecución, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDA:** A título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** al DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, a dar por terminado el proceso de cobro coactivo No. 004 de 2017, contra la FIDUPREVISORA S.A.- Patrimonio Autónomo de Remanentes Caja Agraria en Liquidación, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERA: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTA:** Condenar en costas a la entidad accionada- Departamento del Tolima, conforme lo dispone el artículo 188 del C.P.A.C.A., para lo cual se fija medio (1/2) salario mínimo legal mensual vigentes (sic), por concepto de agencias en derecho, y se ordena que por Secretaría se realice la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 Código General del Proceso<sup>1</sup>.

[...]

<sup>1</sup> Este numeral se aclaró, mediante providencia de 3 de diciembre de 2020. El texto corresponde al definitivo.



## ANTECEDENTES

El 29 de noviembre de 2017, en el proceso de cobro coactivo, expediente 004 de 2017, el departamento del Tolima libró mandamiento de pago No. 0196 contra Fiduprevisora S.A.- Patrimonio Autónomo de Remanentes Caja Agraria en Liquidación [en adelante Fiduprevisora], por concepto de cuotas partes pensionales de 17 pensionados, por un valor de \$203.420.339 más intereses<sup>2</sup>.

En oficio UG-CP 1688 de 6 de marzo de 2018, Fiduprevisora formuló como excepciones contra el mandamiento de pago, las de inexistencia del título ejecutivo, falta de legitimación por pasiva e integración del litisconsorcio necesario<sup>3</sup>. En el mismo escrito, solicitó la vinculación del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional -FOPEP y de los Ministerios de Trabajo y de Agricultura y Desarrollo Rural, como terceros interesados.

El 5 de abril de 2018, se profirió la Resolución 0246, en la que el departamento del Tolima rechazó las excepciones propuestas y vinculó al proceso de cobro coactivo al Ministerio de Trabajo y al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP<sup>4</sup>.

En oficio UG-CP 3318 de 4 de mayo de 2018, Fiduprevisora interpuso recurso de reposición contra el anterior acto administrativo<sup>5</sup>. En escrito separado de esa misma fecha, reiteró la solicitud de vincular al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>6</sup>.

Por Resolución 0451 de 31 de mayo de 2018, el departamento del Tolima no repuso la decisión recurrida y ordenó seguir adelante con la ejecución<sup>7</sup>.

## DEMANDA

La Fiduciaria La Previsora S.A., como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Caja Agraria en Liquidación, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del CPACA, formuló las siguientes pretensiones<sup>8</sup>:

### “PRINCIPALES

1. **Se declare nulo el Mandamiento de pago No. 0196 de 29 de noviembre de 2017 por medio del cual ordenan librar orden de pago por vía administrativa coactiva a favor del DEPARTAMENTO DEL TOLIMA y en contra de FIDUPREVISORA – PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES CAJA AGRARIA EN LIQUIDACIÓN, identificado con NIT. 830.053.105, por concepto de las facturas que por cuotas partes pensionales fueron dejadas de cancelar, en cuantía de DOSCIENTOS TRES MILLONES CUATROCIENTOS VEINTE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS (\$203.420.339.00) M/CTE, más los intereses que se causen hasta el momento de su respectivo pago., (...).**
2. **Se declaren nulas la Resolución No. 0246 del 05 de abril de 2018 por medio de la se resuelven unas excepciones, y la Resolución No. 0451 del 31 de mayo de 2018**

<sup>2</sup> Fls. 16 – 17 c.p.1.

<sup>3</sup> Fls. 18 a 40 c.p.1.

<sup>4</sup> Fls. 42 a 45 c.p.1.

<sup>5</sup> Fls. 66 a 76 c.p.1.

<sup>6</sup> Fl. 77 c.p.1.

<sup>7</sup> Fls. 85 a 87 c.p.1.

<sup>8</sup> Fls. 115 a 132 de la demanda c.p.1.



por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y se ordena seguir adelante con la ejecución, (...).

3. Como restablecimiento del derecho se ordene finalizar el proceso administrativo coactivo expediente No. 004 de 2017 – Mandamiento de Pago No. 0196 de 2017 (...).
4. Como restablecimiento del derecho se ordene al Departamento del Tolima el pago de las costas y agencias en derecho que se causen debido a la presentación del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

(...)"

La demandante indicó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 6, 29, 209, 228 y 229 de la Constitución Política.
- Artículos 3, 5, 7, 9, 13, 14, 67, 69, 72, 77, 80, 84 y 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Artículos 422, 424 y 426 del Código General del Proceso
- Artículos 823 al 843-2 del Estatuto Tributario.
- Artículos 1625 y 2535 del Código Civil.
- Artículos 2 a 4 del Decreto 2921 de 1948
- Decreto 3135 de 1968
- Artículo 75, numeral 3 del Decreto 1848 de 1969
- Ley 33 de 1985
- Ley 1066 de 2006

Sobre el concepto de la violación, la demandante expuso, en síntesis, lo siguiente:

**Inexistencia del título ejecutivo.** No existe título ejecutivo en contra de Fiduprevisora, como vocera y administradora del PAR Caja Agraria en Liquidación, dado que no tiene la obligación de pagar. En el otrosí 10 al contrato de fiducia mercantil 3-1-0217 de 2006 se estableció que la competencia de Fiduprevisora se limita a autorizar los pagos a las entidades acreedoras, pero el desembolso lo realiza el FOPEP, según lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 2721 de 2008.

Aunado a lo anterior, la obligación no es exigible dado que para autorizar el pago de cuotas partes pensionales, la Fiduprevisora debe verificar el cumplimiento de los requisitos legales, entre ellos, la inclusión del respectivo concepto en el cálculo actuarial de la extinta Caja Agraria.

Y de acuerdo con la Circular Conjunta 069 del 04 de noviembre de 2008, ratificada en la parte de prescripción por la Circular 021 de 2012, ambas emitidas por los Ministerios de la Protección Social (hoy de Trabajo) y de Hacienda y Crédito Público, para el pago de las cuotas partes pensionales a cargo de la extinta Caja Agraria es necesario que la cuenta de cobro esté debidamente diligenciada y que cumpla los siguientes requisitos:

1. Que las cuotas partes que se cobran no se hayan suprimido de conformidad con la Ley 490 de 1998 y el Decreto 1404 de 1999.
2. Que la cuenta de cobro esté acompañada de: (i) los actos administrativos de reconocimiento de las prestaciones, en los que se haya aplicado la figura de la cuota



parte pensional (pensión de jubilación, reliquidaciones, sustituciones, etc.); (ii) los soportes que dieron origen al reconocimiento de la prestación (registro civil de nacimiento, certificados de tiempos de servicio, oficios de consulta, juramentada de no percibir emolumento de la nación, factores de salario, etc.) y (iii) el acto administrativo de la entidad concurrente en que se acepte la obligación impuesta o la constancia de su notificación y del silencio administrativo positivo.

3. Que se demuestre la exigibilidad de la obligación con certificaciones de pago de mesadas pensionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, se requiere la conformación de un título ejecutivo complejo, lo que el departamento del Tolima no cumplió si se tiene en cuenta que dictó el mandamiento de pago con base en cuentas de cobro que no eran exigibles por no estar acompañadas de los soportes necesarios. Así que Fiduprevisora no pudo verificar las facturas presentadas.

Fiduprevisora objetó cada una de las cuentas de cobro relacionadas en el mandamiento de pago y pidió al departamento del Tolima que se allegaran los documentos que conformaban el título ejecutivo, entre estos, las liquidaciones individuales y las certificaciones bancarias para desembolso, dado que sin esos soportes no podía aprobarse el pago de dichas cuentas y trasladar el asunto al FOPEP, para el pago.

Cualquier entidad que se repute acreedora de cuotas partes pensionales reconocidas con anterioridad a la entrega del pasivo pensional de la Caja Agraria al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia<sup>9</sup> (septiembre de 2008) debe demostrar esa condición ante el PAR, con los soportes previstos en la Circular 069 de 2008 y la acreditación del reconocimiento de su pasivo en el proceso liquidatorio que, en su momento, adelantó la extinta entidad y que quedó formalizado en el cálculo actuarial que aprobó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En caso de que una cuota parte no esté incluida en el cálculo actuarial, debe remitir la información previamente señalada para que, dentro de la competencia asignada en el Decreto 2721 de 2008, proceda el patrimonio autónomo a verificar el reconocimiento del pasivo en el cálculo actuarial y los términos en que fue aprobado para así autorizar el pago que fuere del caso, ante la entidad competente, esto es, el FOPEP.

En conclusión, aunque Fiduprevisora objetó cada una de las cuentas de cobro que soportan el título complejo que se pretende constituir, el departamento del Tolima no ha subsanado la situación. Esta omisión se traduce en la falta del título ejecutivo, más aún cuando se están cobrando cuotas partes pensionales que no están incluidas en el cálculo actuarial, dado que el departamento demandado no presentó reclamación en el proceso concursal, por lo cual la extinta Caja Agraria no pudo realizar la respectiva reserva para el pago de la totalidad de estas obligaciones.

Así que no se acreditó una obligación clara, expresa y exigible por cuotas partes pensionales a favor del departamento del Tolima y a cargo de Fiduprevisora que fundamente un mandamiento de pago por una obligación de hacer.

<sup>9</sup> Artículo 8º Decreto 255 de 2000 adicionado por el artículo 1º del Decreto 2721 de 2008



**Violación del debido proceso.** El departamento del Tolima no constituyó el título complejo de las cuotas partes pensionales conforme con lo dispuesto en el Estatuto Tributario, dado que, previo al mandamiento de pago, no expidió el acto administrativo de liquidación de las cuotas partes pensionales no prescritas, cuyo cobro pretende. Dicha omisión vulneró el debido proceso de la Fiduprevisora y causa la nulidad del procedimiento de cobro coactivo.

**Falta de legitimación por pasiva e integración del litisconsorcio necesario.** La finalidad del PAR es la administración, seguimiento y aprobación del pago de los pasivos y contingencias de orden litigioso con las reservas constituidas por la extinta Caja Agraria. Dichos pasivos y contingencias debieron ser oportunamente notificados al proceso liquidatorio, esto es, antes del cierre contable (30/03/2007), para que tuvieran reserva contable, adecuada y de caja.

Como vocera y administradora del PAR de la Caja Agraria en Liquidación, Fiduprevisora no es sucesora ni subrogataria de la extinta caja. Así que no es deudora de la obligación correspondiente a las cuotas partes pensionales porque el pasivo pensional de la extinta caja está a cargo de la Nación - Ministerio de Trabajo y se paga a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional FOPEP.

En el proceso administrativo de cobro coactivo era necesario que se vinculara al FOPEP y a los Ministerios de Trabajo y de Agricultura y Desarrollo Rural, como terceros interesados, según el artículo 37 del CPACA para que se integre el litisconsorcio necesario.

Aunque en la Resolución 0246 de 5 de abril de 2018, el departamento del Tolima ordenó vincular al Ministerio de Trabajo y al FOPEP, no corrió traslado a Fiduprevisora de las excepciones presentadas por esas entidades, ni comunicó al PAR lo sucedido con esta vinculación, por lo que se violó el debido proceso.

## CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** solicitó su exclusión del debate jurídico ante la falta de legitimación por pasiva, pues no expidió los actos demandados<sup>10</sup>.

El **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** sostuvo que no expidió los actos administrativos demandados y propuso las excepciones de falta de legitimación por pasiva e inexistencia del nexo causal entre el hecho dañoso y el hecho, omisión u operación imputado a dicha entidad<sup>11</sup>.

El **departamento del Tolima** indicó que el mandamiento de pago 0196 de 29 de noviembre de 2017 no es demandable, según el artículo 835 del ET.

En relación con las demás pretensiones, afirmó que con la expedición del Decreto 2721 de 2008 se designó a la Fiduprevisora como vocera y administradora del PAR de la Caja Agraria en Liquidación, así que debe hacerse cargo de las deudas de la extinta caja. En ese entendido, la demandante es la competente para responder por las obligaciones cobradas, pues, la función de administrar las cuotas partes

<sup>10</sup> Fls. 152 a 154 de la demanda c.p.1.

<sup>11</sup> Fls. 158 a 164 de la demanda c.p.1.



pensionales implica la verificación de las facturas presentadas y la autorización para que el FOPEP las pague, previa inclusión en el cálculo actuarial.

Además, las cuotas partes cobradas fueron oportunamente reclamadas por el departamento del Tolima.

**El Ministerio de Trabajo y el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP** alegaron que no expidieron los actos cuya nulidad se pidió ni tienen la condición de entidades cuotapartistas. Que no tienen competencia legal para administrar los pasivos pensionales de la extinta Caja Agraria, ni se involucran en el proceso de autorización del pago de cuotas partes pensionales, por lo que su vinculación como demandados es infundada. En consecuencia, formularon como excepción de fondo la inexistencia de la obligación a su cargo<sup>12</sup>.

Además, el FOPEP solo pagará las cuotas partes pensionales, previa verificación del cálculo actuarial respecto de las entidades liquidadas y ordenadas por el competente para ello (Decreto Reglamentario 1833 de 2016, art. 2.2.10.13.3).

La competencia legal para administración de las cuotas partes pensionales de la extinta Caja Agraria y, por ende, para pronunciarse sobre la aceptación o rechazo de las mismas se trasladó legalmente a la Fiduprevisora, respecto de las obligaciones reconocidas antes del 26 de septiembre de 2008 y hasta el 14 de diciembre de 2013. A partir del 15 de diciembre de 2013, tal competencia le corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP (Decreto Reglamentario 1833 de 2016, art. 2.2.10.13.1).

De manera que es la demandante la llamada a responder por la obligación que el departamento del Tolima le está cobrando. De todas formas, solicitó que se constate que la reclamación pensional no esté prescrita.

Por lo anterior, se formuló la excepción previa de falta de legitimación por pasiva y la falta de integración del contradictorio, dado que debe vincularse a la UGPP, en virtud de lo dispuesto en el Decreto Reglamentario 2842 de 2013, compilado por el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016<sup>13</sup>.

## SENTENCIA APELADA

El Tribunal declaró la nulidad de los actos que rechazaron las excepciones y ordenaron continuar la ejecución. Como fundamento de la decisión, expuso lo siguiente<sup>14</sup>:

El departamento del Tolima no cumplió con lo requerido por Fiduprevisora, referente a allegar la totalidad de los documentos necesarios para la autorización del pago de las cuotas partes pensionales, en virtud de lo dispuesto en la Circular Conjunta 069 de 2008 de los Ministerios de Trabajo y Hacienda y Crédito Público.

<sup>12</sup> Fls. 187 a 205 de la demanda c.p.1./c.p.2.

<sup>13</sup> En audiencia inicial celebrada el 30 de octubre de 2019 por el Tribunal Administrativo del Tolima se decidió (i) diferir el análisis de la excepción de falta de legitimación por pasiva de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural y del Trabajo para el momento de dictar sentencia; (ii) declarar no probada la excepción de falta de vinculación de la UGPP y (iii) declarar probada la excepción de ineptitud de la demanda, respecto del mandamiento de pago 0196 de 29 de noviembre de 2017. Fls. 285 a 299 c.p.2.

<sup>14</sup> Fls. 335 a 346 c.p.2



A lo anterior se suma que no se encontró en el expediente el acto de liquidación de los porcentajes de las cuotas partes pensionales adeudadas por la extinta Caja Agraria, proferido por el departamento demandado. Entonces, se desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha considerado que el título ejecutivo para el cobro de cuotas partes pensionales es complejo y está conformado por el acto de reconocimiento de la pensión y el acto que liquida las cuotas partes, respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas<sup>15</sup>.

Además, condenó en costas al departamento del Tolima y fijó como agencias en derecho el equivalente a medio salario mínimo legal mensual vigente.

### RECURSO DE APELACIÓN

El departamento del Tolima apeló la sentencia por las siguientes razones<sup>16</sup>:

Las facturas o cuentas de cobro que sirvieron de sustento al mandamiento de pago de las cuotas partes pensionales constituyen título ejecutivo suficiente y válido, sin ser necesario un acto previo de liquidación. Así que existe una obligación clara, expresa y exigible contenida en las facturas o cuentas de cobro expedidas por el departamento a cargo de Fiduprevisora, que fueron allegadas al expediente.

### ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** expresó su acuerdo con la sentencia de primer grado que anuló los actos demandados<sup>17</sup>.

Los **Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural** insistieron en que no tienen responsabilidad alguna frente a lo pretendido en la demanda, por lo que debe confirmarse “la absolucón” de esas entidades<sup>18</sup>.

El **Ministerio Público** no rindió concepto en esta instancia.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por el departamento del Tolima, la Sala decide si en el presente asunto se configuró la excepción de falta de título ejecutivo en el proceso administrativo de cobro adelantado contra Fiduprevisora- Patrimonio Autónomo de Remanentes Caja Agraria en Liquidación, por no expedirse el acto de liquidación de las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas.

La Sala confirma la sentencia de primer grado, con fundamento en el siguiente estudio:

**Título ejecutivo para el cobro de cuotas partes pensionales. Reiteración jurisprudencial.** En la sentencia C-895 de 2009, la Corte Constitucional se refirió a la naturaleza de las cuotas partes pensionales y a la posibilidad de las entidades

<sup>15</sup> Sentencia de 19 de mayo de 2016, Exp. 20854, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, entre otras.

<sup>16</sup> FIs. 363 a 365 c.p.2.

<sup>17</sup> Índice 21 del aplicativo SAMAI

<sup>18</sup> Índices 20 y 22 del aplicativo SAMAI



pagadoras de recobrar los porcentajes que no le correspondían dentro de las pensiones a su cargo<sup>19</sup>.

De conformidad con el artículo 11 del Decreto 2709 de 1994<sup>20</sup>, reglamentario de la Ley 71 de 1988, las entidades de previsión social a las que un empleado hubiese realizado aportes para pensión tienen la obligación de contribuirle a la entidad de previsión pagadora de la pensión con la cuota parte correspondiente.

Para lo anterior, en virtud del citado artículo 11 del Decreto 2709 de 1994, en concordancia con los artículos 2 a 4 del Decreto 2921 de 1948<sup>21</sup> y 2 de la Ley 33 de 1985<sup>22</sup>, la entidad pagadora debía notificar el proyecto de liquidación de la pensión a los organismos concurrentes en el pago de la pensión, quienes dispondrían de quince días hábiles para aceptarla u objetarla. Vencido ese plazo, si no se recibía respuesta, se entendía aceptada y se procedía a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión. Una vez agotado el

<sup>19</sup> Sentencia C-895 del 2 de diciembre de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. "(...) En este escenario han sido consideradas como "soportes financieros de un sistema de seguridad social en pensiones, cuando el trabajador ha cotizado a diferentes entidades gestoras. Su configuración ha tenido en cuenta básicamente cuatro elementos: (i) El derecho del trabajador a exigir el reconocimiento y pago completo de sus mesadas pensionales a la última entidad o caja de previsión a la que se vinculó (o excepcionalmente a la que se vinculó por más tiempo); (ii) La obligación correlativa de esa entidad de reconocer y pagar directa e integralmente las mesadas pensionales; y (iii) El derecho de la entidad o caja que reconoció la prestación, a repetir contra las demás entidades obligadas a la concurrencia en el pago, una vez efectuado el desembolso correspondiente. (iv) La obligación correlativa de las entidades concurrentes, de proceder al pago completo y oportuno de sus cuotas partes pensionales en la proporción que les ha sido asignada. (...) "

<sup>20</sup> Decreto 2709 de 1994. **Artículo 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 partes 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> **Decreto 2921 de 1948. Artículo 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.

**Parágrafo.** 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.

**Artículo 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.

**Artículo 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.

**Parágrafo.** 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.

<sup>22</sup> **Ley 33 de 1985. Artículo 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. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince (15) días para objetarlo, vencido el cual se entenderá aceptado por ellos.

Para los efectos previstos en este artículo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará anualmente las compensaciones a que haya lugar, con cargo a los giros que les correspondan a los organismos o Cajas, por concepto de aportes del Presupuesto Nacional; cuando se trate de entidades del orden departamental, intendencial, comisarial, municipal o del Distrito Especial de Bogotá, la compensación anual se efectuará con cargo a las correspondientes transferencias de impuestos nacionales.



procedimiento descrito es posible el recobro de las cuotas partes pensionales, conforme con las citadas normas y el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006.

En armonía con lo expuesto, en reiteradas oportunidades, esta Sección ha sostenido que el título ejecutivo idóneo para el cobro de cuotas partes pensionales está conformado por el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión y el acto administrativo que liquida las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas. Sobre el particular, ha dicho lo siguiente<sup>23</sup>:

*“[...]la posición de esta Sala es que el título ejecutivo para el recobro de las cuotas partes pensionales está conformado por el acto administrativo –en firme-, que reconoce el derecho a la pensión y el que liquida esas cuotas partes pensionales, siempre y cuando se hayan causado, pagado y no se encuentren prescritas.*

*[...]*

*[...] La Sala reafirma la posición de que “la resolución de reconocimiento de la pensión es el acto administrativo en donde nace, no sólo el derecho a la pensión, sino donde se consolidan las cuotas partes pensionales como obligaciones a cargo de las entidades responsables de las mismas, puesto que es en el procedimiento previsto para la expedición de esa resolución en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago. Y, tal como lo aclara la Corte, si bien las cuotas partes pensionales nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por ésta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.”*

Entonces, para que el cobro coactivo de las cuotas partes pensionales pueda adelantarse, debe integrarse un título ejecutivo con la resolución que reconoce el derecho a la pensión y el acto administrativo que liquida las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas, expedidas conforme con el procedimiento establecido por la ley. Cumplido lo anterior, es posible conformar el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales que da lugar al cobro.

Por último, se precisa que para el caso de las cuotas partes pensionales a cargo de entidades públicas, no basta con la presentación de una liquidación certificada de la deuda, en los términos del artículo 24 de la Ley 100 de 1993, comoquiera que para ello debe agotarse un procedimiento especial para conformar un título ejecutivo, compuesto por los documentos antes reseñados, que den cuenta del carácter claro, expreso y exigible de las cuotas partes pensionales objeto de cobro.

**Solución del caso.** En el presente asunto, el departamento del Tolima pretende el cobro de cuotas partes pensionales de 17 pensionados, teniendo como título ejecutivo las siguientes cuentas de cobro<sup>24</sup>, discriminadas en el mandamiento de pago 0196 de 29 de noviembre de 2017, así:

<sup>23</sup> Sentencia del 19 de mayo de 2016, exp. 20854, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. En el mismo sentido, ver, entre otras sentencias, las del 24 de abril de 2019, exp. 21861; 10 de octubre de 2019, exp. 22116; 5 de marzo de 2020, exp. 23598 y 8 de octubre de 2020, exp. 24191, todas con ponencia del magistrado Milton Chaves García; del 24 de junio de 2021, Exp. 25090, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello y del 29 de septiembre de 2022, Exp. 26353, C.P. Stella Jeanette Carvajal Basto.

<sup>24</sup> Enviadas mes a mes por el departamento del Tolima a Fiduprevisora- PAR Caja Agraria en Liquidación, junto con la relación de los pensionados y el valor de la cuota parte del periodo. Pueden consultarse en el CD que contiene los antecedentes administrativos. Fl. 186 del c.p.1



CUENTA	PERIODO	VALOR
109-2016 <sup>25</sup>	01/01/2016-30/01/2016	7.990.157
186-2016	01/02/2016-29/02/2016	7.990.740
261-2016 <sup>26</sup>	01/03/2016-31-03-2016	7.994.063
304-2016	01/04/2016-30/04/2016	7.994.565
458-2016	01/05/2016-31/05/2016	7.997.121
534-2016	01/06/2016-30/06/2016	15.478.155
577-2016	01/07/2016-31/07/2016	7.999.849
652-2016	01/08/2016-31/08/2016	7.999.407
724-2016	01/09/2016-30/09/2016	7.997.823
845-2016	01/10/2016-31/10/2016	7.998.773
922-2016	01/11/2016-30/11/2016	7.996.781
1000-2016	01/12/2016-31/12/2016	15.481.113
048-2017	01/01/2017-31/01/2017	8.465.305
127-2017	01/02/2017-28/02/2017	8.459.665
164-2017	01/03/2017-31/03/2017	8.463.352
288-2017	01/04/2017-30/04/2017	8.461.076
366-2017	01/05/2017-31/05/2017	8.460.109
404-2017	01/06/2017-30/06/2017	16.370.850
533-2017	01/07/2017-31/07/2017	8.456.583
615-2017	01/08/2017-31/08/2017	8.455.107
697-2017	01/09/2017-30/09/2017	8.454.455
732-2017	01/10/2017-31/10/2017	8.455.290
<b>TOTAL</b>		<b>203.420.339</b>

Como quedó expuesto en los antecedentes de esta providencia, Fiduprevisora formuló excepciones contra el mandamiento de pago, entre ellas, la de falta de título ejecutivo. En ese punto, advirtió que las cuentas de cobro que sirven de sustento a la orden de pago fueron objetadas, entre otras razones, por no aportar los respectivos soportes que permitan acreditar la obligación y autorizar el pago, respecto de cada pensionado. En el escrito de excepciones, Fiduprevisora también advirtió la falta de acto que liquide las cuotas partes pensionales.

En la Resolución 0246 de 5 de abril de 2018, el departamento del Tolima rechazó las excepciones propuestas y sostuvo que subsanó cada una de las objeciones a las cuentas de cobro, remitiendo a Fiduprevisora todos los documentos requeridos, como declaraciones extrajuicio, registros civiles de nacimiento/ matrimonio y certificaciones de tiempo laborado, entre otros. Relacionó y adjuntó al acto administrativo los oficios de respuesta<sup>27</sup>.

Sin embargo, en el recurso de reposición que interpuso contra el acto anterior, Fiduprevisora advirtió que, aunque el departamento del Tolima dio respuesta a algunas de las objeciones, no adjuntó la documentación completa. Además, que no basta con allegar la resolución de reconocimiento de pensión, sino que es necesario el oficio de aceptación de la cuota parte pensional y el acto que liquide las cuotas

<sup>25</sup> No se encuentra dentro de los soportes documentales aportados al proceso judicial. La cuenta de cobro que se allegó es la 110-2016, que coincide con el mismo periodo y valor cobrado.

<sup>26</sup> No se allegó. Se observa certificación del departamento del Tolima que se refiere a la cuenta de cobro 261-2016 y relaciona el nombre de los pensionados y el valor de la mesada pensional.

<sup>27</sup> Fls. 47 a 65 c.p.1/ También pueden consultarse en el CD de antecedentes administrativos allegado al proceso judicial. Fl. 186 c.p.1.



partes pensionales. En la Resolución 0451 de 31 de mayo de 2018, el departamento no repuso la decisión.

Son precisamente las Resoluciones 0246 de 5 de abril y 0451 de 31 de mayo, ambas de 2018, cuya legalidad compete estudiar en esta oportunidad.

Como quedó dicho en el capítulo anterior para el recobro de las cuotas partes pensionales es necesario constituir un título complejo.

Verificado el expediente, en un CD<sup>28</sup> allegado por Fiduprevisora con la demanda<sup>29</sup>, la Sala encontró los documentos aportados por el departamento del Tolima, con los que intentó subsanar las objeciones a las cuentas de cobro. No obstante, de esos documentos y de los antecedentes administrativos no se encontró el acto que liquida las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas causadas y pagadas que no están prescritas, como lo advirtió el fallador en primera instancia. En ese acto, la entidad ejecutante debe liquidar la deuda, esto es, el valor de la cuota parte pensional, respecto de cada pensionado y el periodo a que corresponde, el porcentaje de participación, los días de mora y los intereses causados. También debe incluir la forma en que se calcula el monto objeto de cobro.

En esos términos, se concluye que el departamento del Tolima no constituyó en debida forma el título ejecutivo para el pago de las cuentas de cobro de las cuotas partes incluidas en el mandamiento de pago que libró contra la actora, dado que no presentó ante Fiduprevisora el acto de liquidación de las cuotas partes pensionales a cargo de la extinta Caja Agraria, previo al inicio del procedimiento administrativo de cobro coactivo.

No es aceptable que no se requiere acto previo de liquidación, como lo sostuvo el departamento del Tolima en el recurso, pues a su juicio, las cuentas de cobro son suficientes para constituir el título ejecutivo. Por lo anterior, queda probada la excepción de falta de título ejecutivo.

No prospera el cargo. En consecuencia, se confirma la sentencia apelada.

**Condena en costas.** Debe mantenerse la condena en costas ordenada en primera instancia porque no fue objeto de apelación. No obstante, en esta instancia no procede la condena en costas, pues conforme con el artículo 188 del CPACA<sup>30</sup>, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del CGP incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “*solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”, requisito que no se cumple en este asunto.

<sup>28</sup> Contiene 34 ficheros o carpetas tituladas con el nombre del pensionado, aunque hay unos ficheros que no corresponden a los pensionados cuyas cuotas partes se cobran en el proceso de cobro coactivo, expediente 004 de 2017. En SAMAI puede consultarse en el índice 2, archivo titulado “6\_ED\_CDFOLIO1\_TITULOS.RAR”

<sup>29</sup> Fl. 133 c.p.1

<sup>30</sup> CPACA. Art. 188. Condena en costas. “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.



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

### FALLA

1. **CONFIRMAR** la sentencia apelada.
2. **No condenar** en costas en esta instancia.
3. **Reconocer** personería al abogado Freddy Leonardo González Araque para actuar en representación de la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los términos y para los fines dispuestos en la Resolución 0849 de 19 de abril de 2021.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

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

*(Firmado electrónicamente)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

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

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