

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO 9° ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

Referencia: 110013335 009 2019 00059 00
Demandante: Registraduría Nacional del Estado Civil (**RNEC**)
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (**UGPP**)

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
(Remite por competencia)

1. ANTECEDENTES

1.1. La RNEC formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de obtener la nulidad de la Resolución RDP 005528 del 10 de febrero de 2016 expedida por la UGPP en la que se impuso la obligación de pagar la suma de \$16.606.652 por concepto de aporte patronal para pensión de factores de salario no efectuados (fls.69 a 78).

1.2. La demanda fue sometida a reparto, correspondiéndole a este despacho judicial (fl.1).

2. CONSIDERACIONES

2.1. Asunto a resolver

En atención al caso, resulta necesario resolver el siguiente problema jurídico:

¿En tratándose de los aspectos relacionados con el recobro de la cuota pensional, qué naturaleza tiene la decisión administrativa cuestionada emitida por la UGPP, a efectos de clarificar el factor de competencia a aplicar respecto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho?

Para dar respuesta a lo anterior, el Despacho se pronunciará sobre los siguientes aspectos: i) Objeto de los actos demandados; ii) la naturaleza de la cuota parte pensional y el recobro de cuota pensional; iii) los pronunciamientos de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del precedente horizontal del Consejo de Estado respecto al recobro de las cuotas partes pensionales; y iv) Caso concreto.

2.2. Solución al caso

2.2.1. Objeto de los actos demandados

- ✓ La Resolución RDP 005528 del 10 de febrero de 2016¹, expedida por la UGPP, decidió en el numeral 8, sobre el recobro de la cuota pensional, por lo que ordenó enviar copia de la presente resolución al área competente para que efectúe los trámite pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal por la RNEC, por un monto de \$21.421.74516.606.652.
- ✓ Contra la anterior decisión formuló recurso de reposición en subsidio el de apelación, que fueron resueltas a través de las resoluciones RDP 021988 del 15 de junio de 2018 y RDP 028163 del 13 de julio de 2018 respectivamente², en las que se confirmó en todas y cada una de sus partes de la Resolución 005528 del 10 de febrero de 2016.

Como vemos, de acuerdo con las decisiones demandadas se tiene que la UGPP ordenó el cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal a la RNEC, acto que es recurrido y confirmado.

Es decir, en este caso se encuentran inmersos asuntos propios de recobro de cuota pensional (asunto de naturaleza parafiscal), en virtud de la cual se adopta una decisión de compensación de obligaciones del mismo orden.

2.2.2. De la naturaleza de la cuota parte y recobro de cuota pensional

En cuanto a la naturaleza de las cuotas partes pensionales, la Corte Constitucional, en Sentencia C- 895 de 2009³, señaló:

<< (...) el origen de las cuotas partes pensionales antecede al sistema de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993. 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 las 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 directamente e integralmente las mesadas pensionales;

¹ Folios 10 a 13 del cuaderno 1.

² Folios 61 a 63 y 66 a 68 del cuaderno 1.

³ Corte Constitucional, sentencia C – 895 del 02 de diciembre de 2009, MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

(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, y

(iv) La obligación correlativa de las entidades concurrentes, de proceder al pago completo y oportuno de sus cuotas partes pensionales en la proporción que ha sido asignada".

Es importante advertir, que en la regulación de las cuotas partes el deber de reconocimiento y pago de las mesadas siempre que se ha asignado a la última entidad o caja a la que se encontraba vinculado el trabajador cuando ocurrió el retiro, quien a su vez debe hacer el **recobro a prorrata a las demás entidades obligadas**. Además, siempre ha sido claro que bajo ninguna circunstancia el pensionado puede asumir las consecuencias que se derivan de la falta de pago o recobro de las precitadas cuotas.

(...)

En síntesis, las cuotas partes son un importante soporte financiero para la seguridad social en pensiones, que representan un esquema de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales, a prorrata del tiempo laborado en diferentes entidades o de la contribución efectuada>>.

En relación con la naturaleza de las cuotas partes pensionales, la Sección Cuarta del Consejo de estado⁴ indicó:

<<Se encuentra que la naturaleza de la cuota parte pensional es la de una contribución parafiscal, en tanto que constituye un aporte obligatorio del empleador, destinado al pago de las mesadas pensionales dentro del esquema de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Pensionales. Sobre el carácter parafiscal de los recursos de la seguridad social y su destinación específica, conforme con el artículo 48 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha señalado que tales recursos son indispensable para el funcionamiento del sistema de seguridad social, y en esta medida están todos articulados para la consecución del fin propuesto por el Constituyente..."

(...) Las cuotas partes pensionales son el soporte más importante desde la perspectiva financiera en el sistema de seguridad social en pensiones porque representan un esquema de concurrencia en el pago de las mesadas pensionales, a prorrata del tiempo laborado en diferentes entidades o de las contribuciones efectuadas y el recobro de las cuotas partes pensionales debe ser entendido como un derecho de naturaleza crediticia del orden parafiscal<<.

Ahora bien, respecto de la diferencia entre las cuotas partes pensionales y el derecho de recobro de las mismas, la Corte, en esa misma oportunidad, indicó:

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Cuarta, providencia del 30 de octubre de 2014, expediente 25000232700020120025001 (19567), CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

*<<Las cuotas partes constituyen el soporte financiero de la seguridad social en pensiones, sustentado en el concepto de concurrencia, en tanto el **recobro es un derecho crediticio a favor de la entidad que ha reconocido y pagado una mesada pensional**, la que a su vez puede repetir contra las demás entidades obligadas al pago a prorrata del tiempo laborado o de los aportes efectuados...>> (Subrayado fuera del texto).*

De otro lado, frente al tema objeto de estudio el Consejo de Estado⁵, en reciente jurisprudencia señaló:

<<En efecto, en vigencia del régimen de Seguridad Social del Sector Público Anterior al contenido en la Ley 100 del 23 de diciembre de 1993, las cuotas partes pensionales como "... un mecanismo que permitía a la última entidad oficial empleadora o la última entidad de previsión, que hubiere reconocido una pensión, que hubieran reconocido una pensión, repartir el costo de la misma entre las demás entidades públicas empleadoras o caja de previsión, mediante el cobro de éstas de la cuota parte respectiva, en proporción al tiempo de servicios o aportes a cada una de ellas...>>⁶

Del anterior recuento normativo y jurisprudencial, se infiere que las cuotas partes pensionales son una contribución parafiscal y constituye el principal sustento financiero del Sistema de Seguridad Social en pensiones, fundado en la concurrencia en el pago de las mesadas pensionales, dependiendo del tiempo laborado por el afiliado en las diferentes entidades o de las contribuciones efectuadas. Distinto es el escenario del **recobro de dichas cuotas**, puesto que las mismas constituyen un derecho crediticio a favor de las entidades encargadas de reconocer y pagar las pensiones de jubilación, las cuales tienen derecho a repetir contra las demás entidades empleadoras o cajas de previsión en quienes concurra la obligación de pagar la proporción de ese derecho.

2.2.3. De los pronunciamientos de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del precedente vertical del Consejo de Estado respecto al recobro de las cuotas partes pensionales.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en providencia del 19 de septiembre de 2016⁷, distinguió la competencia funcional entre la Sección Segunda y Cuarta, cuando se involucra el tema de cuotas partes pensionales, sobre lo cual señaló:

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 17 de marzo de 2016, expediente 05001233300020140096901 (4244-14), CP: William Hernández Gómez.

⁶ Arenas Monsalve, Gerardo. (2011) El derecho colombiano de la seguridad social (Tercera edición). Bogotá, Colombia. Editorial Legis.

⁷ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena, providencia del 19 de septiembre de 2016, expediente 25000234200020160215100, CP: Jaime Alberto Galeano Garzón.

<<(i) Cuando la controversia versa sobre actos administrativos frente a los cuales se formule la impugnación de la cuota parte pensional, por no estar de acuerdo con la interpretación de las disposiciones del régimen pensional que cobije al beneficiado del derecho prestacional originario de la cuota parte, lo que involucra en sí la discusión de lo asignado, sin duda se estará frente a un asunto de carácter laboral y en ese orden, el conocimiento y trámite del proceso corresponde a la **Sección Segunda**.

(ii) Por otro lado, cuando el acto administrativo que se contradice ha sido expedido en el escenario de un proceso administrativo y que ha sido iniciado con el fin de lograr el recobro de las cuotas partes pensionales, evento en el cual, el conocimiento del proceso le compete a la **Sección Cuarta**. >>

La Sección Segunda del Consejo de Estado,⁸ para determinar la competencia entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Antioquia, primero hizo referencia al tipo de controversia objeto de la demanda, consistente en la nulidad del acto que tiene como fin la aceptación o rechazo de las reclamaciones presentadas por concepto de **recobro de las cuotas partes pensionales**, por lo que el acto surgió a la vida jurídica como consecuencia de la respuesta dada a la reclamación, en razón al proceso de liquidación de CAJANAL EICE hoy UGPP. En ese orden de ideas, concluyó que <<aunque las reclamaciones administrativas en el proceso liquidatorio de la CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN corresponde al recobro de las cuotas partes pensionales, por no tratarse de la discusión propia del reconocimiento con base en la obligación de concurrir a su pago por parte de varias entidades, sino en el derecho al recobro de las mismas por parte de la entidad respectiva, ello se desliga de la naturaleza laboral, como lo ha establecido esta Corporación.>> (Subrayadas y resaltadas fuera de texto)

Así mismo, se pronunció el máximo tribunal en providencia del 17 de abril de 2015⁹, cuya demanda consistió en obtener la nulidad de las actuaciones administrativas proferidas en el marco de un procedimiento de cobro coactivo, que adelantó el Departamento de Caldas contra CORPOCALDAS para el **cobro de una cuota parte pensional**. El cual expuso lo siguiente:

<<(…) Ahora bien, el artículo 13 del Acuerdo 058 de 1999 es claro en determinar que la Sección Segunda conoce de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral no provenientes de un contrato de trabajo y **si bien es cierto la acción intentada es la nulidad y restablecimiento del derecho, los actos administrativos cuya nulidad se pretende no deciden un asunto de carácter laboral, pues fueron expedidos dentro de una actuación adelantada por la administración, en ejercicio de la competencia para ejercer la jurisdicción coactiva**.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 17 de marzo de 2016, expediente 05001233300020140096901, CP: William Hernández Gómez.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena, providencia del 17 de abril de 2015, expediente 17001233100020100024701, CP: Luis Rafael Vergara Quintero.

Al respecto, debe precisarse que a pesar de que la deuda objeto de cobro coactivo consiste en las cuotas partes pensionales que el Departamento de Caldas le reclama a la Corporación Autónoma Regional de ese departamento, ello no implica que la acción planteada sea de índole laboral, pues lo que se convierte en este caso no es el contenido de los actos que constituyen o extinguen el derecho de la cuota parte pensional – caso en el cual le correspondería a la Sección Segunda de esta Corporación, sino aquellos **expedidos dentro del trámite adelantado por la administración a efecto de hacer efectivo el pago de las cuotas partes pensionales.** (Negrita de la sala).

Del recuento realizado, se puede concluir que si bien es cierto, en principio, se podría considerar que por tratarse de cuotas partes pensionales la controversia podría ser sometida al conocimiento de la Sección Segunda de esta Corporación – planteamiento que ya se descartó de conformidad con las razones previamente expuestas –, también lo es que la consagración del Reglamento del Consejo de Estado, previamente transcrita, despeja cualquier duda pues determina en forma expresa, clara e inequívoca la competencia de la Sección Cuarta de esta Corporación para conocer la controversia planteada (...)>>.

Por último, en providencia reciente de la Sección Segunda del Consejo de Estado¹⁰, se demandó la nulidad parcial de la Resolución No. 2266 del 17 de diciembre de 2012, orientada al **recobro de las cuotas partes pensionales** a cargo de la demandada, indicó lo siguiente:

<<En relación con la naturaleza jurídica de las cuotas pensionales, el tema no ha sido pacífico, lo que ha generado diversas interpretaciones sobre dicho aspecto que es menester citar en aras de esclarecer la competencia.

En concepto 1853, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación mencionó que las relaciones entre los diferentes órganos y entidades de la administración pueden dar lugar al surgimiento de créditos entre ellos, en las cuales una entidad deudora de una obligación monetaria a favor de otra que se convierte en acreedora como el caso del **derecho de recobro de las cuotas partes pensionales, que se considera como obligación monetaria en favor de otra que se convierte en acreedora como en el caso de recobro de las cuotas partes pensionales, que se considera como obligación de carácter administrativo y se fundamenta en el principio constitucional** de colaboración armónica (artículo 113 superior), en la medida que todas las obligadas concurren a financiar la obligación pensional para garantizar que el Estado cumpla con su pago, las que no están sujetas al término de prescripción previsto en el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, providencia del 19 de enero de 2017, expediente 05001233300020140184801, CP: Carmelo Perdomo Cuéter.

La Sección Cuarta de esta Corporación, en providencia del 04 de diciembre de 2014, al decidir sobre la caducidad de la una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, indicó: (...) es del caso precisar que los actos de recobro de las cuotas partes pensionales versan sobre una contribución parafiscal y, por ende, sobre un asunto tributario. Por tanto, no procede conciliación prejudicial"

Visto lo anterior, se concluye que los actos administrativos relacionado con el recobro de las cuotas pensionales, en estricto derecho no son asunto de carácter laboral, sino que corresponde a obligaciones crediticias entre las entidades concurrentes a la financiación de las respectivas mesadas, cuya naturaleza es de orden parafiscal>>.

En ese orden de ideas, y conforme al precedente vertical del Consejo de Estado y la distinción de la competencia funcional entre la Sección Segunda y Cuarta que en reiteradas providencias el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha expuesto¹¹. El Despacho se acoge al criterio de considerar **el recobro de las cuota partes pensionales**, como una obligación crediticia, de orden parafiscal, evento en el cual le corresponderá conocer de este asunto a la Sección Cuarta.

2.2.4. Caso concreto

Ahora bien, respecto al caso concreto, se pretende la nulidad del acto que ordenó el pago de los valores adeudados por concepto de aportes pensionales sobre los que no se hicieron cotizaciones o se hicieron por valores inferiores, a lo que se denomina como recobro de cotizaciones de cuota pensional. Es decir, este caso se encuentra inmerso en asuntos propios relacionados con la aceptación del recobro de cuotas partes pensionales, por lo que se desliga de la naturaleza laboral, al no tratarse de la una discusión propia del reconocimiento pensional con base en la obligación de concurrir a su pago por parte de varias entidades, sino en el derecho al recobro de las mismas por parte de la demandante, obligación de carácter crediticia y de orden parafiscal, cuestión que corresponde a la Sección Cuarta.

Así las cosas, atendiendo a la autoridad que profirió el acto acusado y a la cuantía de las pretensiones, el despacho estima que la competencia para conocer el asunto de la referencia corresponde a los Juzgados Administrativos en primera instancia¹², sin embargo, teniendo en cuenta que la controversia planteada no es de carácter laboral, su conocimiento se escapa a la competencia asignada a los juzgados de la sección segunda, de conformidad con lo estipulado en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, que dispone:

¹¹ Ibídem; Providencia del 27 de marzo de 2017, expediente 2500023420002017009700, MP: Luis Gilberto Ortigón Ortigón; 13 de febrero de 2017, expediente 1100133370420160026600, MP: Luis Gilberto Ortigón Ortigón; 20 de febrero de 2017, expediente 2500023420002016261700, MP: Luis Alberto Álvarez Parra.

¹² Artículo 155 CPACA.

<<Artículo 18. Atribuciones de las secciones. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

Sección Primera. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.

2. Los electorales de competencia del Tribunal.
3. Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes del mismo Departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los casos contemplados en los artículos 249 del Decreto-ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986.
4. Las observaciones formuladas a los Acuerdos Municipales o Distritales y a los actos de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.
5. Las objeciones a los proyectos de Ordenanza o de Acuerdo, en los casos previstos en la ley.
6. Los conflictos de competencia administrativa asignados al Tribunal.
7. La revisión de contratos, de conformidad con la ley.
8. Los recursos de insistencia en los casos contemplados en la Ley 57 de 1985.
9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

Sección Segunda. Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del Tribunal.

Parágrafo. La Sección Segunda estará dividida en tres (3) Subsecciones denominadas A, B y C, cada una integrada por cuatro (4) Magistrados. Los casos de empate que resulten en las Subsecciones, serán dirimidos por la Sección Segunda en pleno.

La Sección en pleno también conocerá de los procesos que le remitan las Subsecciones, por su importancia jurídica o trascendencia social, si por estimar fundado el motivo resuelve asumir competencia.

Sección Tercera. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos de competencia del Tribunal:

1. De reparación directa y cumplimiento.
2. Los relativos a contratos y actos separables de los mismos.
3. Los de naturaleza agraria.

Sección Cuarta. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.
2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley.

Parágrafo. Cada Sección designará y removerá el personal que le corresponde, de conformidad con la ley...>> (Subrayado y negrilla del Despacho).

Nulidad y restablecimiento del derecho

Radicado: 110013335 009 **2019** 00059 00

Demandante: Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)

Demandado: UGPP

Así las cosas, este Despacho se declarará incompetente para conocer del presente asunto y ordenará remitir por competencia el expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta (reparto).

En virtud de lo anterior, el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRESE la falta de competencia para conocer de la presente demanda formulada por la Registraduría Nacional del Estado Civil contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), conforme a las consideraciones esgrimidas con anterioridad.

SEGUNDO: REMÍTASE el expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta (reparto), para lo de su competencia, conforme a la parte motiva de este proveído.

TERCERO: Por Secretaría déjense las constancias respectivas y dese cumplimiento de manera inmediata a lo aquí resuelto, debido a que existe solicitud de medida cautelar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


GUILLERMO POVEDA PERDOMO
Juez

Y A H L

**JUZGADO 9º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ D.C. - SECCIÓN SEGUNDA**

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

El auto anterior, se notifica a las partes por anotación en estado de fecha **doce (12) de marzo de dos mil diecinueve (2019)**, a las 8:00 a.m., de conformidad con lo establecido en el artículo 201 del CPACA

Miryam Yanneth Martínez Cortes
Secretaria

