

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

**RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

EXPEDIENTE	No 25000233600020170167400
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	BANCO DE LA REPÚBLICA
DEMANDADO	CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
ASUNTO	CONFLICTO DE COMPETENCIA

**MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Derrotada la ponencia presentada por el Honorable Magistrado ALFONSO SARMIENTO CASTRO, procede, la Sala Plena a pronunciarse sobre el conflicto negativo de competencia suscitado entre la Sección Segunda y la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

1. ANTECEDENTES.

1°. El 19 de julio de 2013, el Banco de la República formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se acceda a las siguientes pretensiones:

- “1. Se declare la nulidad parcial del artículo primero de la Resolución 2266 de 2012, por la cual el Liquidador de CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN admite parcialmente la reclamación presentada por concepto de recobro de cuotas partes pensionales por parte del BANCO DE LA REPÚBLICA, al haber rechazado parte de la reclamación.
2. Se declare la nulidad parcial del anexo número 92 de la Resolución 2266 de 2012, por la cual el Liquidador de CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN admite parcialmente la reclamación presentada por concepto de recobro de cuotas partes pensionales por parte del BANCO DE LA REPÚBLICA, al haber rechazado parte de la reclamación.
3. Se declare la nulidad de la Resolución No. 2917 del 1° de marzo de 2013, expedida por CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN, mediante la cual resolvió

EXPEDIENTE
ACCIÓN
DEMANDANTE
DEMANDADO
ASUNTO

No 25000233600020170167400
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
BANCO DE LA REPÚBLICA
CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
CONFLICTO DE COMPETENCIA

el recurso de reposición impuesto por el Banco en contra de la Resolución No. 2266 de 2012, confirmando en todas sus parte del anexo No. 92 del acto administrativo impugnado.

4. Se declare la nulidad de la Resolución No. 3265 del 15 de marzo de 2013, por la cual el Liquidador de CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN declara la compensación de obligaciones recíprocas con el BANCO DE LA REPÚBLICA.

5. Se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 3903 del 17 de abril de 2013, mediante la cual CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN resolvió el recurso de reposición interpuesto por el Banco en contra de la Resolución No. 3265 de 2013, por cuanto que no incluyó la totalidad de las sumas reclamadas.

6. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se declare que las acreencias reclamadas y adeudadas por concepto de cuotas partes pensionales de jubilados del BANCO DE LA REPÚBLICA que prestaron sus servicios en entidades afiliadas a CAJANAL, desde la fecha de causación de la pensión y hasta el 31 de mayo de 2009 son las siguientes:

	NOMBRE	C.C.	Fecha desde	Fecha hasta	Valor a favor del Banco con corte a 31/05/09
1	FABIÁN A. RAMÍREZ GIRALDO	3.530.131	31/11/1998	31/05/2009	38.935.509
2	ELSA MARTÍNEZ CÁCERES	32.441.498	23/05/2004	31/05/2009	17.554.459
3	BEATRÍZ APONTE LONDOÑO	32.400.771	01/04/2000	31/05/2009	681.767.051
4	ROSALBA DE BELTRÁN VÉLEZ	24.566.749	15/12/1997	31/05/2009	16.689.306
5	SUSANA DE CASTRO RODRÍGUEZ	23.264.523	01/11/2002	31/05/2009	2.509.035
6	MAGALI DEL C. VILLARREAL DELGADILLO	22.364.813	27/06/2003	31/05/2009	371.202
7	LUZ MARINA DEL FARIETA CASTILLO	20.549.782	01/10/2007	31/05/2009	27.491.743
8	HERNANDO ANTONIO HERNÁNDEZ QUINTERO	19.244.060	05/11/2008	31/05/2009	3.103.854

EXPEDIENTE
ACCIÓN
DEMANDANTE
DEMANDADO
ASUNTO

No 25000233600020170167400
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
BANCO DE LA REPÚBLICA
CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
CONFLICTO DE COMPETENCIA

9	HUGO FABIO CASTRO GARAY	19.207.209	02/01/2006	31/05/2009	4.629.887
10	JOSÉ ÁLVARO CONTRERAS BUITRAGO	19.189.824	16/12/2006	31/05/2009	14.272.952
11	LUÍS ANTONIO VELÁSQUEZ MAHECHA	17.173.463	20/06/2005	31/05/2009	18.222.403
12	RODOLFO AÑEZ ORDUZ	17.159.454	20/07/2001	31/05/2009	11.838.845
13	JAIME HERNÁNDEZ ROA	17.112.685	22/10/1999	31/05/2009	48.829.845
14	VÍCTOR DANIEL ROJAS CURREA	17.096.011	30/11/1998	31/05/2009	81.531.965
15	EDUARDO ARCE CASTILLA	17.078.751	14/02/2000	31/05/2009	49.482.955
16	ARMANDO CUELLAR RINCÓN	17.068.912	22/11/1997	31/05/2009	20.284.796
17	JORGEORLANDO MELO GONZÁLEZ	17.064.292	22/08/2005	31/05/2009	27.885.131
18	IGNACIO COMBARIZA OSORIO	17.057.283	10/06/200	31/05/2009	108.025.144
19	MIGUEL URRUTIA MONTOYA	17.000.984	04/01/2005	31/05/2009	14.698.187
20	LUÍS EDUARDO CARDOZO	14.956.362	08/02/2002	31/05/2009	67.721.310
21	LUÍS ALFONDO TIBATÁ TOQUITA	3.175.845	25/03/2007	31/05/2009	1.544.209

Total a favor del banco y a cargo de cajanal o quien haga sus veces entre la fecha de causación de la pensión y el 31/05/2009	1.258.689.884
---	---------------

7. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se declare que en aplicación de la compensación efectuada con las obligaciones a favor de CAJANAL, establecida en la Resolución 3903 del 17 de abril de 2013 por valor de \$6.462.478, se genera un saldo a favor del BANCO DE LA REPÚBLICA de \$1.252.227.406 con corte al 31 de mayo de 2009, por concepto de cuotas partes pensionales de ex trabajadores del

EXPEDIENTE
ACCIÓN
DEMANDANTE
DEMANDADO
ASUNTO

No 25000233600020170167400
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
BANCO DE LA REPÚBLICA
CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
CONFLICTO DE COMPETENCIA

BANCO DE LA REPÚBLICA y a cargo de CAJANAL EICE o quien haga sus veces.

8. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se declare que las acreencias adeudadas por concepto de cuotas partes pensionales de jubilado del BANCO DE LA REPÚBLICA que prestaron sus servicios en entidades afiliadas a CAJANAL EICE, causadas entre el 1º de junio de 2009 y el 31 de mayo de 2013 son las siguientes:

NOMBRE	C.C.	Desde	Hasta	Total a favor Banco
FABIÁN A. RAMÍREZ GIRALDO	3.530.131	01/06/2009	31/05/2013	5.789.894
ELSA MARTÍNEZ CÁCERES	32.441.498	01/06/2009	31/05/2013	17.041.499
BEATRÍZ APONTE LONDOÑO	32.400.771	01/06/2009	31/05/2013	410.008.631
SUSANA CASTRO DE RODRÍGUEZ	23.264.523	01/06/2009	31/05/2013	1.945.211
MAGALI DEL C VILLARREAL DESLGADILLO	22.364.813	01/06/2009	31/05/2013	31.926
LUZ MARINA FARIETA DEL CASTILLO	20.549.782	01/06/2009	31/05/2013	73.068.461
HERNANDO ANTONIO HERNÁNDEZ QUINTERO	19.244.060	01/06/2009	31/05/2013	22.166.423
HUGO FABIO CASTRO GARAY	19.207.209	01/06/2009	31/05/2013	2.394.140
JOSÉ ÁLVARO CONTRERAS BUITRAGO	19.189.824	01/06/2009	31/05/2013	27.354.015
LUÍS ANTONIO VELÁSQUEZ MAHECHA	17.173.463	01/06/2009	31/05/2013	3.554.154
RODOLFO AÑEZ ORDUZ	17.159.454	01/06/2009	31/05/2013	1.444.551
JAIME FERNÁNDEZ ROA	17.112.685	01/06/2009	31/05/2013	1.656.550
VÍCTOR DANIEL ROJAS CORREA	17.096.011	01/06/2009	31/05/2013	12.403.163
EDUARDO ARCE CASTILLA	17.078.751	01/06/2009	31/05/2013	13.660.384
ARMANDO CUELLAR RINCÓN	17.068.912	01/06/2009	31/05/2013	7.510.104

EXPEDIENTE
ACCIÓN
DEMANDANTE
DEMANDADO
ASUNTO

No 25000233600020170167400
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
BANCO DE LA REPÚBLICA
CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
CONFLICTO DE COMPETENCIA

JORGE ORLANDO MELO GONZÁLEZ	17.064.292	01/06/2009	31/05/2013	35.469.002
IGNACIO COMBARIZA OSORIO	17.057.283	01/06/2009	31/05/2013	44.208.290
MIGUEL URRUTIA MONTOYA	17.000.984	01/06/2009	31/05/2013	16.157.393
LUÍS EDUARDO CARDOZO	14.956.362	01/06/2009	31/05/2013	26.351.604
LUÍS ALFONSO TIBATÁ	3.175.845	01/06/2009	31/05/2013	3.265.688
LUÍS EDUARDO BENAVIDES RODRÍGUEZ	19.253.678	30/11/2009	31/05/2013	10.514.286
MARÍA ISABEL LARROTA HUERTAS	41.539.440	30/11/2009	31/05/2013	10.514.286
TOTAL A FAVOR DEL BANCO Y A CARGO DE CAJANAL O QUIEN HAGA SUS VECES DESDE 01/06/2009 HASTA 31/05/2013				765.553.024

9. A título de restablecimiento del derecho se reconozca a favor del BANCO DE LA REPÚBLICA los intereses consagrados en el artículo 4º de la ley 1066 de 2006, derivados del no pago oportuno de las obligaciones pensionales estipuladas en las pretensiones 6ª, 7ª y 8ª del presente documento, causados entre el 28 de julio de 2006 y hasta la fecha de pago efectivo de la obligación.

10. A título de restablecimiento del derecho, se ordene al PATRIMONIO AUTÓNOMO DE CUOTAS PARTES ACTIVAS Y PASIVAS, cuyo vocero es la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A., de conformidad con el Contrato de Fiducia Mercantil número 20 del 7 de junio de 2013, al reconocimiento de las cuotas partes a favor del BANCO DE LA REPÚBLICA de las sumas derivadas de la declaración de los numerales No. 6, 7, 8 y 9 de la presente demanda, cuyo pago que deberá hacerse a través del Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional – FOPEP, por así disponerlo el artículo 1º del decreto 1222 de 2013.

11. Se ordene al Ministerio de Trabajo, como administrador del fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional FOPEP, disponer lo necesario para el pago de las cuotas partes pensionales y sus intereses declarados a favor del BANCO DE LA REPÚBLICA, en las pretensiones 10ª y 11ª de ésta demanda.

12. Como consecuencia de las declaraciones No. 6, 7, 8 y 9 se ordene a las demandadas, el pago de las cuotas partes e intereses, que se causen desde

EXPEDIENTE
ACCIÓN
DEMANDANTE
DEMANDADO
ASUNTO

No 25000233600020170167400
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
BANCO DE LA REPÚBLICA
CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
CONFLICTO DE COMPETENCIA

la fecha del presente documento y hasta la fecha en que sea efectivo el pago de las mismas, en los mismos términos de las pretensiones No. 10 y 11 de éste memorial

13. Se condene a las demandadas al pago de las cuotas procesales y agencias en derecho correspondientes”.

2°. La demanda aludida, le correspondió por reparto a la Magistrada Yolanda García de Carvajalino, quien mediante auto del 4 de septiembre de 2013 inadmitió la misma “hasta tanto no se escinda la pretensión para cada una de las 23 personas frente a las cuales se pretende reclamar acreencias adeudadas por concepto de cuota parte pensional, en el entendido que si bien es cierto se trata de “cuotas partes” en todos los casos, cada una de ellas depende de una pensión y resolución diferente, por lo cual no se trata de pretensiones que provengan de una misma causa”.

3°. En auto del 2 de diciembre de 2013, la Magistrada Yolanda García de Carvajalino remitió el expediente por competencia a la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por considerar que la demanda no era un asunto de carácter laboral, sin más pronunciamiento.

4°. En auto del 14 de mayo de 2014, la subsección “A” de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca promueve conflicto negativo de competencias, en consideración a que la demanda se “centra en el recobro y la compensación de obligaciones recíprocas de unas cuotas partes pensionales, asunto que no puede ser enmarcado en la materia de impuestos” En “la naturaleza de cuotas partes pensionales ha sido considerada como soportes financieros de un sistema de seguridad sociales en pensiones, diferente a lo que constituye el concepto de parafiscalidad que se predica de los aportes al sistema de seguridad social. Los actos administrativos demandados no fueron proferidos dentro de un proceso de cobro coactivo o de jurisdicción coactiva, sino dentro del proceso liquidatorio de la Caja Nacional de Previsión Social EICE EN LIQUIDACIÓN, adelantado por su liquidador y que decidieron sobre las peticiones de las personas y entidades que consideraban tener algún derecho en contra de la entidad; proceso que desplazó todos los procesos declarativos y ejecutivos que se adelantan contra la entidad en liquidación y que en virtud del fueron de atracción, como efecto procesal de la apertura del proceso liquidatorio (12 de julio de 2009) se produjo el desplazamiento de competencias originaria de los jueces para establecerla en la autoridad encargada de tramitar el proceso liquidatorio. Por lo demás, en materia de cobro coactivo, conforme al artículo 101 del CPACA, en concordancia con el artículo 835 del estatuto Tributario, solo son demandables ante la Jurisdicción Contencioso – Administrativa los actos que fallan

EXPEDIENTE
ACCIÓN
DEMANDANTE
DEMANDADO
ASUNTO

No 25000233600020170167400
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
BANCO DE LA REPÚBLICA
CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
CONFLICTO DE COMPETENCIA

las excepciones, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquidan el crédito, actos que no corresponden a los aquí demandados, conforme se advierte no solo en su contenido, sino en sus encabezados”.

5°. El conflicto de competencia le correspondió por reparto al Honorable Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano, quien mediante auto del 2 de julio de 2014, devolvió el expediente a la Honorable Magistrada Yolanda García de Carvajalino, ya que de conformidad con el numeral 4° del artículo 123 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 41 de la ley 270 de 1996, y lo acordado en la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 16 de junio de 2014, el conflicto debía ir suscrito por todos los integrantes de la subsección y no solo por el ponente, como aconteció en el caso que se estudiaba.

6°. En auto del 18 de febrero de 2015, la Honorable Magistrada Yolanda García de Carvajalino declaró la falta de jurisdicción y remitió el proceso a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá por cuanto “los trabajadores del Banco de la República con excepción de los miembros de la Junta Directiva tienen una relación contractual que se rige por la Ley 31 de 1992, los estatutos del banco, los contratos de trabajo, sus convenciones colectivas y las normas de Código Sustantivo de Trabajo”.

7°. La anterior decisión fue objeto de recurso de reposición, confirmando en todas sus partes en auto del 29 de abril de 2015.

8°. El 30 de septiembre de 2015, el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdicción Disciplinaria, con ponencia del Honorable Magistrado Pedro Alonso Sanabria Buitrago dirimió el conflicto suscitado entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá, decidiendo que la competencia de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho estaba en cabeza del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a raíz de que “el litigio no se concreta a una controversia relativa a la prestación de servicios de la seguridad social entre los “afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleados y las entidades administradoras o prestadoras” como lo consagra el numeral 4° del artículo 2°, de la ley 712 de 2001, modificado por el artículo 622 de la ley

EXPEDIENTE
ACCIÓN
DEMANDANTE
DEMANDADO
ASUNTO

No 25000233600020170167400
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
BANCO DE LA REPÚBLICA
CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
CONFLICTO DE COMPETENCIA

1564 de 2012, pues contrario sensu, se trata de obligaciones de carácter patrimonial o mejor crediticio". Se trata entonces de una controversia entre entidades públicas cuyos extremos procesales son el BANCO DE LA REPÚBLICA versus CAJANAL en liquidación y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP y otros, que conforme con el artículo 104 del C.P.A.C.A., deja en cabeza de la jurisdicción de los contencioso administrativo "las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas o los particulares cuando ejerzan función administrativa".

9°. El 26 de febrero de 2016 el expediente regresó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ingresando al Despacho del Honorable Magistrado ISRAEL SOLER PEDROZA el 26 de abril de 2016.

10°. En auto del 29 de junio de 2017, la Subsección "D" propuso nuevamente conflicto de competencia negativo, esta vez, con providencia firmada por la totalidad de los miembros de la subsección.

11°. El 8 de septiembre de 2017, le corresponde por reparto el conflicto al Honorable Magistrado ALFONSO SARMIENTO CASTRO, quien el 4 de diciembre de 2017 presentó ponencia derrotada en la Sala Plena de la misma fecha.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1. Competencia

El artículo 41 de la Ley 270 de 1996 establece:

"ARTÍCULO 41. SALA PLENA. La Sala Plena de los Tribunales administrativos, conformada por la totalidad de los Magistrados que integran la Corporación ejercerá las siguientes funciones:

1. Elegir los jueces de lo Contencioso Administrativo de listas que, conforme a las normas sobre Carrera Judicial le remita la Sala Administrativa del respectivo Consejo Seccional de la Judicatura.

EXPEDIENTE
ACCIÓN
DEMANDANTE
DEMANDADO
ASUNTO

No 25000233600020170167400
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
BANCO DE LA REPÚBLICA
CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
CONFLICTO DE COMPETENCIA

2. Nominar los candidatos que han de integrar las ternas correspondientes a las elecciones de Contralor Departamental y de Contralores Distritales y Municipales, dentro del mes inmediatamente anterior a la elección.

3. Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los jueces del respectivo Distrito Judicial, que servirá de base para la calificación integral.

4. Dirimir los conflictos de competencias que surjan entre las secciones o subsecciones de un mismo Tribunal y aquellos que se susciten entre dos jueces administrativos del mismo distrito.

5. DECLARADO INEXEQUIBLE.

6. DECLARADO INEXEQUIBLE.

7. Las demás que le asigne la ley”

(Subrayado y negrillas de la Sala).

3.2. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala Plena de esta Corporación resolver el conflicto de competencia que existe entre el Tribunal de Cundinamarca, Sección Segunda contra Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta para pronunciarse sobre la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

3.3. Caso concreto

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para efectos de resolver el conflicto, ordenará remitir este asunto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección “A” por las siguientes razones:

La demanda fue presentada el 19 de julio de 2013 (folios 1 a 5 cuaderno 1 principal), esto es, en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

Del Decreto 2288 de 1989, a través del cual se regularon las competencias de cada una de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se observa:

“Artículo 18.- ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

EXPEDIENTE
ACCIÓN
DEMANDANTE
DEMANDADO
ASUNTO

No 25000233600020170167400
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
BANCO DE LA REPÚBLICA
CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
CONFLICTO DE COMPETENCIA

1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás secciones. (Subrayas fuera del texto).
2. Los electorales de competencia del tribunal.
3. Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes de 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.

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.”

Así las cosas, de conformidad con la norma que precede, el Tribunal competente para resolver el medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho de CARÁCTER TRIBUTARIO por ser una obligación parafiscal, es aquel que por ley tiene la competencia para resolver el conflicto.

En el caso que se estudia, se puede observar del análisis de la demanda que las pretensiones de esta son de declarar la nulidad de diversas resoluciones emanadas por Cajanal, resoluciones que rechazan las reclamaciones presentadas oportunamente, así también pretender el pago del recobro de cuotas partes pensionales. Por lo que considera la sala que el asunto de la controversia es de carácter netamente tributario, ya que es una obligación crediticia de carácter parafiscal, tal y como pasa a exponerse:

EXPEDIENTE
ACCIÓN
DEMANDANTE
DEMANDADO
ASUNTO

No 25000233600020170167400
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
BANCO DE LA REPÚBLICA
CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
CONFLICTO DE COMPETENCIA

La Ley 6ª de 1945 en su artículo 29 dispuso:

“Artículo 29º.- 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 aquellas. 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.

Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones se liquidarán de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante todo el tiempo de servicio. **Modificado Artículo 3 [Ley 5 de 1969] [Ley 65 de 1946]”**

Esta disposición fue modificada por la Ley 24 de 1947, la cual, en el párrafo del artículo °1, señaló que:

“(…) el total de la pensión le será cubierto por la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, sin perjuicio del oportuno reembolso de su mayor costo por cuenta de las entidades obligadas a reconocerlos (…)”.

Sobre las cuotas partes, la Corte Constitucional en sentencia C - 895 de 2009, señaló:

“(…) las cuotas partes son un importante soporte financiero para la seguridad social en pensiones, que representan un esquema de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales, a prorrata del tiempo laborado en diferentes entidades o de las contribuciones efectuadas.

Las cuotas partes son obligaciones de contenido crediticio a favor de la entidad encargada de reconocer y pagar la pensión, que presentan, entre otras, las siguientes características: (i) se determinan en virtud de la ley, mediante un procedimiento administrativo en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago; (ii) se consolidan cuando la entidad responsable reconoce el derecho pensional; y (iii) se traducen en obligaciones de contenido crediticio una vez se realiza el pago de la mesada al ex trabajador. En otras palabras, si bien nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por esta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas”.

“…Las cuotas partes constituyen el soporte financiero para la seguridad social en pensiones, sustentado en el concepto de concurrencia, en tanto que 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

EXPEDIENTE
ACCIÓN
DEMANDANTE
DEMANDADO
ASUNTO

No 25000233600020170167400
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
BANCO DE LA REPÚBLICA
CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
CONFLICTO DE COMPETENCIA

contra las demás entidades obligadas al pago a prorrata del tiempo laborado o de los aportes efectuados...”

De igual forma, el Consejo de Estado¹, frente a la naturaleza de las cuotas partes pensionales ha señalado:

“...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 Pensiones.** 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 indispensables para el funcionamiento del sistema de seguridad social, y en esta medida están todos articulados para la consecución del fin propuesto por el Constituyente...”

Y, en más reciente jurisprudencia, el alto tribunal², en un caso similar al que ocupa la atención de la Sala, indicó que:

“(...) 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.** (...)

(...) la discusión central se basa en el monto aceptado y compensado de las cuotas partes pensionales y el numeral en cita señala que “En los [procesos] que se promuevan sobre el **monto**, [...] **de impuestos, tasas y contribuciones** nacionales, departamentales, municipales o distritales, **se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación.**”

Vale la pena precisar que no es factible acudir a la regla de competencia prevista en el numeral 3.³ ib., en la medida en que ésta es exclusiva respecto de conflictos en materia laboral y para el caso, aunque las reclamaciones administrativas en el proceso liquidatorio de la CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN corresponden al recobro de cuotas partes pensionales, por

¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Auto del 30 de octubre de 2014, Rad. No. 25000-23-27-000-2012-00250-01 (19567), Demandante: Banco Popular S.A., Demandado: Departamento de Cundinamarca

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, C.P. Dr. William Hernández Gómez, providencia del 17 de marzo de 2016, Rad. No. 05001-23-33-000-2014-00969-01(4244-14), Actor: Departamento de Antioquia, Demandado: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, Departamento de Antioquia - Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia

³ Señala el numeral en cita, lo siguiente: “3. *En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.*”

EXPEDIENTE
ACCIÓN
DEMANDANTE
DEMANDADO
ASUNTO

No 25000233600020170167400
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
BANCO DE LA REPÚBLICA
CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
CONFLICTO DE COMPETENCIA

no tratarse de la 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 entidad respectiva, ello se desliga de la naturaleza laboral, como lo ha establecido esta Corporación. (...).

iv) Caso concreto.

Dado que la parte demandante formuló el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos relativos a la aceptación o rechazo de las reclamaciones administrativas presentadas por concepto de recobro de cuotas partes pensionales⁴ y la compensación de cuentas recíprocas por cuotas partes pensionales⁵; la competencia por razón del territorio, en este caso, se determina por el lugar donde se expidió el acto demandado, es decir, se practicó la liquidación; lo anterior al tenor de lo dispuesto en el numeral 7.º del artículo 156 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, se tiene que los actos administrativos demandados fueron expedidos en la ciudad de Bogotá⁶, por lo tanto, el competente para resolver el presente asunto, es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; sin embargo, la competencia no recae en las Secciones Primera o Segunda, que inicialmente debatieron el asunto, sino en la Sección Cuarta de acuerdo con el reglamento de esa Corporación.”

Igualmente, el Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Carmelo Perdomo Cuéter, mediante providencia del 19 de enero de 2017, expediente No. 05001-23-33-000-2014-01848-01 (1287-2015), indicó:

“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 de acuerdo con la especialidad del asunto.

En concepto 1853 de 2007, 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 es deudora de una obligación monetaria en 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 de carácter administrativo y se fundamenta en el principio constitucional de colaboración armónica (artículo 113 superior), en la medida en 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, comoquiera que este se consagró ‘en función de los derechos de carácter prestacional que tienen los servidores públicos y no de derecho de

⁴ Resolución No. 2266 de 14 de diciembre de 2012. (Folio 183 a 198)

⁵ Resoluciones 3254 de 3877 de 17 de abril de 2013.

⁶ Folios 269, 198 anverso, 116 anverso.

EXPEDIENTE
ACCIÓN
DEMANDANTE
DEMANDADO
ASUNTO

No 25000233600020170167400
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
BANCO DE LA REPÚBLICA
CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
CONFLICTO DE COMPETENCIA

recobro de cuotas partes pensionales entre entes del Estados’.

(...)

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

(...)

En consecuencia, como los actos administrativos demandados refieren a la aceptación o rechazo del recobro de cuotas partes pensionales y su compensación recíproca, asuntos que no son de naturaleza laboral sino de obligaciones crediticias de origen parafiscal, que hoy reclama la Beneficencia de Antioquia, y fueron expedidos en su momento por la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal en Liquidación) en Bogotá, el competente para conocer del asunto es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección cuarta) conforme a su reglamento interno.(...)”

De lo anterior, se infiere que, las cuotas partes pensionales son una contribución parafiscal y constituyen 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, mientras que el recobro de las mismas constituye 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, cuyo conocimiento está asignado a la sección cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tal y como ya se expuso.

3.4. Decisión.

En este entendido, se concluye que le corresponde a la Sección Cuarta del Tribunal de Cundinamarca el conocimiento de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por la naturaleza propia del asunto, despacho al que se le remitirán las presentes diligencias para su conocimiento.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA,**

EXPEDIENTE
ACCIÓN
DEMANDANTE
DEMANDADO
ASUNTO

No 25000233600020170167400
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
BANCO DE LA REPÚBLICA
CAJA NACIONAL PREVISION SOCIAL E.I.C.E. Y OTROS
CONFLICTO DE COMPETENCIA

RESUELVE

PRIMERO: **DIRÍMASE EL CONFLICTO DE COMPETENCIA NEGATIVO** suscitado entre el Tribunal de Cundinamarca Sección segunda y Sección Cuarta y en consecuencia se dispone que el Tribunal de Cundinamarca – Sección Cuarta - Subsección “A” es el competente para continuar con el trámite de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por el BANCO DE LA REPÚBLICA.

SEGUNDO: Por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al **TRIBUNAL DE CUNDINAMARCA SECCION CUARTA SUBSECCION “A”**.

TERCERO: Por Secretaría **ENVÍESE** copia de la presente providencia al **TRIBUNAL DE CUNDINAMARCA SECCION SEGUNDA SUBSECCION “D”** y al **TRIBUNAL DE CUNDINAMARCA SECCION CUARTA SUBSECCION “A”**.

Conforme a las actas 5 y 24 de 2016, mediante la cual se aprobó que la aceptación de impedimentos de Jueces Administrativos y conflicto de competencias judiciales serían firmadas de manera exclusiva por el ponente y por el presidente o vicepresidente, según el caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
DISCUTIDO Y APROBADO EN SESIÓN DE LA FECHA. ACTA No.**

FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

ISRAEL SOLER PEDRAZA
Presidente