

CUOTAS PARTES PENSIONALES - Son contribuciones parafiscales / RECOBRO DE CUOTAS PARTES PENSIONALES – A partir de la Ley 1066 de 2006 se hace mediante proceso de cobro coactivo / PROCESO DE COBRO COACTIVO DE CUOTAS PARTES PENSIONALES - Es de naturaleza tributaria y, por ende, no es conciliable

3.2. La Corte Constitucional, en sentencia C-895 de 2009, precisó el origen y la naturaleza de las cuotas partes pensionales, en el sentido de que desde mediados del siglo pasado se introdujeron en Colombia varias reformas tendientes a configurar un nuevo régimen de seguridad social en pensiones. Una de ellas consistió en permitir que el tiempo laborado en diferentes entidades se pudiera acumular para efecto del reconocimiento de la pensión de jubilación, estableciendo la obligación correlativa de cada entidad de contribuir proporcionalmente al pago de las mesadas respectivas. Igualmente precisó que, en la regulación de las cuotas partes pensionales, el deber de reconocimiento y pago de las mesadas siempre se ha asignado a la última entidad o caja a la que se encontraba vinculado el trabajador cuando ocurrió su retiro (o excepcionalmente a la que se vinculó por más tiempo), quien a su vez debe hacer el recobro, a prorrata, a las demás entidades obligadas. Pero que bajo ninguna circunstancia, esas normas permiten que sea el pensionado el que asuma las consecuencias que se derivan de la falta de pago o recobro de las precitadas cuotas. En ese escenario, concluyó que las cuotas partes son un importante soporte financiero para la seguridad social en pensiones, que representan un esquema de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales, a prorrata del tiempo laborado en diferentes entidades o de las contribuciones efectuadas. 3.3. Ahora bien, a partir de la expedición de la Ley 1066 de 2006, por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública, el recobro de las cuotas partes pensionales se debe hacer mediante el procedimiento de cobro coactivo regulado en el Estatuto Tributario. 3.4. De conformidad con lo expuesto, se encuentra que la naturaleza de las cuotas partes pensionales es la de una contribución parafiscal, en tanto constituyen un aporte obligatorio del empleador, destinado al pago de las mesadas pensionales dentro del esquema de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones. 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. 3.5. En ese entendido, como los actos administrativos demandados fueron emitidos en un proceso de cobro coactivo de una contribución parafiscal, el mismo versa sobre asuntos tributarios y, por ello, no es procedente la celebración de una audiencia de conciliación prejudicial.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 48 / LEY 1066 DE 2006 - ARTICULO 5

NOTA DE RELATORIA: La síntesis del asunto es la siguiente: En proceso de cobro coactivo promovido por la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca contra el Banco Popular S.A., para el recobro de cuotas partes pensionales, se resolvieron las excepciones propuestas por el banco contra el mandamiento de pago. El banco demandó la nulidad del acto que resolvió las excepciones y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda, por caducidad de la acción, al estimar que la solicitud de conciliación que se presentó no suspendió el término para el efecto, por tratarse de un asunto tributario. Al resolver el recurso de apelación que el banco interpuso contra esa decisión la Sala la revocó y, en su lugar, ordenó al tribunal que proveyera sobre la admisión de la demanda. Lo

anterior, tras concluir que si bien las controversias relacionadas con cuotas partes pensionales no son conciliables, dada la naturaleza tributaria de las mismas, en asuntos no conciliables la solicitud de conciliación suspende la caducidad, en forma excepcional, hasta que el Ministerio Público expide la constancia de que el asunto no es conciliable o hasta que se emita un pronunciamiento sobre la solicitud, en caso de que no se expida la constancia dentro de los 10 días siguientes a su presentación. Así, la Sala precisó que aunque el asunto no es conciliable, en el caso la demanda se formuló oportunamente porque la solicitud de conciliación suspendió el término de caducidad hasta que misma se declaró fallida.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el origen y la naturaleza jurídica de las cuotas partes pensionales se cita la sentencia C-895 de 2009 de la Corte Constitucional.

CONCILIACION PREJUDICIAL - Es requisito de procedibilidad para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, siempre que el asunto sea conciliable / CONCILIACION PREJUDICIAL - Presupuestos

2.1. El artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 consagró de manera expresa el requisito previo de conciliación prejudicial para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, en aquellos eventos en que los asuntos sean conciliables. Esa norma fue reglamentada, mediante el Decreto 1716 de 2009, que en el artículo 2º precisó que procede la conciliación extrajudicial en los asuntos de: i) carácter particular, ii) contenido económico, que no versen sobre conflictos tributarios o que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, ii) que sean de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, iii) y sobre los cuales la acción no haya caducado.

FUENTE FORMAL: LEY 1285 DE 2009 - ARTICULO 13 / DECRETO 1716 DE 2009 - ARTICULO 2

CONCILIACION PREJUDICIAL EN ASUNTOS NO CONCILIABLES - Suspensión del término de caducidad o prescripción. Reiteración jurisprudencial. En asuntos no conciliables, como los tributarios, la solicitud de conciliación suspende excepcionalmente el término de caducidad mientras el Ministerio Público expide la constancia de que el asunto no es conciliable o hasta que emita un pronunciamiento sobre la solicitud / SOLICITUD DE CONCILIACION PREJUDICIAL EN ASUNTOS NO CONCILIABLES - Constanza de que el asunto no es conciliable. Se debe expedir dentro de los 10 días calendario siguientes a la solicitud, de lo contrario, no se puede atribuir a los interesados el vencimiento del término de caducidad cuando ocurre por desatención del Ministerio Público a la normativa pertinente

4.1. En el *sub examine*, le correspondía al actor acudir directamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo sin agotar previamente la conciliación, en tanto, se insiste, no es un requisito de procedibilidad en estos casos. 4.2. No obstante lo anterior, la Sala ha señalado, con fundamento en lo dispuesto en la Ley 640 de 2001, que la presentación de la solicitud de conciliación suspende de forma excepcional el término de caducidad frente a un asunto no conciliable, mientras el procurador ante quien se presente expida la constancia de que el asunto no es susceptible de conciliación, dentro de los 10 días calendarios siguientes. Esto, por cuanto es obligación del Ministerio Público expedir la citada certificación. A su vez, se dijo que si el procurador no emite la constancia dentro

de los 10 días siguientes, el término se suspende hasta la fecha en que se emita un pronunciamiento sobre la solicitud de conciliación presentada, en tanto mal podría atribuírsele a la demandante el vencimiento del plazo cuando este se produce por la desatención del ente conciliador de la normativa pertinente. 4.3. En ese contexto, se procede a analizar el término de caducidad de la acción presentada por la entidad demandante: 4.3.1. **Fecha de notificación de la actuación administrativa demandada.** El acto que confirmó la resolución que resolvió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago se notificó el **27 de septiembre de 2011**. 4.3.2. **Solicitud de conciliación extrajudicial.** El 25 de enero de 2012, el contribuyente presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, que fue declarada fallida el 13 de marzo del mismo año, por la inasistencia de la parte demandada. Habida consideración de que el ente conciliador no emitió la certificación de que el asunto no era conciliable, el término se suspendió hasta cuando se declaró fallida la conciliación, es decir, desde **el 25 de enero al 13 de marzo de 2012**. 4.4. **Vencimiento del término de 4 meses de caducidad de la acción.** Como el conteo del plazo para demandar inició el 28 de septiembre de 2011 y se suspendió desde el 25 de enero de 2012 hasta el 13 de marzo siguiente, el término corrió por 3 meses y 26 días. **El plazo para demandar reinició el 14 de marzo y venció el 17 de marzo de 2012**. 5. Teniendo en cuenta que la demanda se presentó el 15 de marzo de 2012, se encuentra que se interpuso dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. 6. En consecuencia, se revocará la providencia apelada, y se ordenará al Tribunal que provea sobre la admisión de la demanda.

FUENTE FORMAL: LEY 640 DE 2001 - ARTICULO 2 NUMERAL 3 / LEY 640 DE 2001 - ARTICULO 21 / DECRETO 1716 DE 2009 - ARTICULO 3 LITERAL B / DECRETO 1716 DE 2009 - ARTICULO 6 PARAGRAFO 2

NOTA DE RELATORIA: Sobre la suspensión del término de caducidad en asuntos en los que exista duda acerca de su naturaleza tributaria se reitera el auto de unificación del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 5 de septiembre de 2013. Rad. 19001-23-31-000-2011-00514-01(19643), M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ

Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-27-000-2012-00250-01(19567)

Actor: BANCO POPULAR S.A.

Demandado: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

AUTO

Procede la Sala a decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra del auto que rechazó la demanda por caducidad de la acción.

I. ANTECEDENTES

El Banco Popular S.A. ejerció la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, para demandar la nulidad y restablecimiento del derecho de las Resoluciones Nos. 327 del 15 de junio de 2011 y 419 del 18 de agosto de 2011, mediante las cuales se resolvieron las excepciones propuesta contra el mandamiento de pago.

II. EL AUTO APELADO

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", mediante auto del 20 de abril de 2012, resolvió sobre la admisión de la demanda, en los siguientes términos:

Debido a que el presente asunto versa sobre materia tributaria, la solicitud de conciliación extrajudicial no suspende el término de caducidad de la acción.

Dado que la notificación de la Resolución No. 419 de 2011 tuvo lugar el 27 de septiembre de 2011, y la demanda se presentó hasta el 15 de marzo de 2012, se encuentra que frente a la misma operó el fenómeno de caducidad de la acción.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

El demandante interpuso recurso de apelación, en el que sostuvo los siguientes motivos de inconformidad:

Los actos administrativos acusados no son de carácter tributario, diferente es que, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1066 de 2006, el trámite de cobro coactivo se rija por el trámite señalado en el Estatuto Tributario.

De acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C- 895 de 2009, el recobro de cuotas partes pensionales son obligaciones de contenido

crediticio que no corresponden a un tributo, contribución o aporte alguno, porque hacen referencia a un crédito de una entidad frente a otra que parte de un reconocimiento pensional.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹ ha señalado que es viable el mecanismo de conciliación prejudicial en materia de cuotas partes pensionales.

De no ser así el Procurador delegado no hubiere citado ni celebrado ninguna audiencia de conciliación, sino, expedido una constancia de improcedencia del trámite, ante lo cual la entidad demandante hubiere interpuesto la demanda inmediatamente.

Aún en el caso de considerarse que el asunto analizado es de carácter tributario, ninguna de las normas que regulan la conciliación prejudicial establecen que el término de caducidad no se suspende una vez presentada la solicitud ante la Procuraduría.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. El problema jurídico gira en torno a establecer si es procedente la conciliación extrajudicial en los procesos de recobro de cuotas partes pensionales.

2. PROCEDIBILIDAD DE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

2.1. El artículo 13 de la Ley 1285 de 2009² consagró de manera expresa el requisito previo de conciliación prejudicial para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, en aquellos eventos en que los asuntos sean conciliables.

Esa norma fue reglamentada, mediante el Decreto 1716 de 2009, que en el artículo 2º precisó que procede la conciliación extrajudicial en los asuntos de: i) carácter particular, ii) contenido económico, que no versen sobre conflictos tributarios o que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el

¹ Concepto del 20 de agosto de 1998, C.P. Dr. Augusto Trejos Jaramillo, expediente No. 1108.

² Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de la Justicia.

artículo 75 de la Ley 80 de 1993, ii) que sean de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, iii) y sobre los cuales la acción no haya caducado.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACTOS DE RECOBRO DE CUOTAS PARTES PENSIONALES

3.1. Los actos administrativos demandados fueron proferidos en un proceso de cobro coactivo, en el que la Secretaría de Hacienda del Departamento de Cundinamarca exige al Banco popular el pago de cuotas partes pensionales adeudas por aquella entidad.

3.2. La Corte Constitucional, en sentencia C-895 de 2009³, precisó el origen y la naturaleza de las cuotas partes pensionales, en el sentido de que desde mediados del siglo pasado se introdujeron en Colombia varias reformas tendientes a configurar un nuevo régimen de seguridad social en pensiones. Una de ellas consistió en permitir que el tiempo laborado en diferentes entidades se pudiera acumular para efecto del reconocimiento de la pensión de jubilación, estableciendo la obligación correlativa de cada entidad de contribuir proporcionalmente al pago de las mesadas respectivas⁴.

Igualmente precisó que, en la regulación de las cuotas partes pensionales⁵, el deber de reconocimiento y pago de las mesadas siempre se ha asignado a la última entidad o caja a la que se encontraba vinculado el trabajador cuando ocurrió su retiro (o excepcionalmente a la que se vinculó por más tiempo), quien a su vez debe hacer el recobro, a prorrata, a las demás entidades obligadas. Pero que bajo ninguna circunstancia, esas normas permiten que sea el pensionado el que asuma las consecuencias que se derivan de la falta de pago o recobro de las precitadas cuotas.

En ese escenario, concluyó que las cuotas partes son un importante soporte financiero para la seguridad social en pensiones, que representan un esquema de

³ M.P. Jorge Iván Palacio, por medio de la cual se declaró exequible el artículo 4º de la Ley 1066 de 2006.

⁴ Artículos 17 y 18 de la Ley 6 de 1945, 1 de la Ley 24 de 1947, 21 de la Ley 72 de 1947, 28 del Decreto Ley 3135 de 1968, 2 de la Ley 33 de 1988 y, 7 de la Ley 71 de 1988.

La Ley 100 de 1993, por medio de la cual se creó el sistema de seguridad social integral, no excluyó la figura de las cuotas partes pensionales ni la regulación que se había previsto sobre el particular. Artículos 121, 122 y 124.

⁵ *Ibidem*.

conurrencia para el pago de las mesadas pensionales, a prorrata del tiempo laborado en diferentes entidades o de las contribuciones efectuadas⁶.

3.3. Ahora bien, a partir de la expedición de la Ley 1066 de 2006, por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública, el recobro de las cuotas partes pensionales se debe hacer mediante el procedimiento de cobro coactivo regulado en el Estatuto Tributario⁷.

3.4. De conformidad con lo expuesto, se encuentra que la naturaleza de las cuotas partes pensionales es la de una contribución parafiscal, en tanto constituyen un aporte obligatorio del empleador, destinado al pago de las mesadas pensionales dentro del esquema de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

Sobre el carácter parafiscal de los recursos de la seguridad social y su destinación específica, conforme con el artículo 48 de la Constitución Política⁸, 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.

3.5. En ese entendido, como los actos administrativos demandados fueron emitidos en un proceso de cobro coactivo de una contribución parafiscal, el mismo versa sobre asuntos tributarios y, por ello, no es procedente la celebración de una audiencia de conciliación prejudicial.

4. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO POR PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN.

4.1. En el *sub examine*, le correspondía al actor acudir directamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo sin agotar previamente la conciliación, en tanto, se insiste, no es un requisito de procedibilidad en estos casos.

⁶ En igual sentido se pronunció el Consejo de Estado en sentencia del 17 de noviembre de 2005, expediente No. 3578

⁷ **“ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, **deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. (...)**”

⁸ Artículo 48. (...) No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferente a ella.

4.2. No obstante lo anterior, la Sala ha señalado⁹, con fundamento en lo dispuesto en la Ley 640 de 2001¹⁰, que la presentación de la solicitud de conciliación suspende de forma excepcional el término de caducidad frente a un asunto no conciliable, mientras el procurador ante quien se presente expida la constancia de que el asunto no es susceptible de conciliación, dentro de los 10 días calendarios siguientes. Esto, por cuanto es obligación del Ministerio Público expedir la citada certificación.

A su vez, se dijo que si el procurador no emite la constancia dentro de los 10 días siguientes, el término se suspende hasta la fecha en que se emita un pronunciamiento sobre la solicitud de conciliación presentada, en tanto mal podría atribuírsele a la demandante el vencimiento del plazo cuando este se produce por la desatención del ente conciliador de la normativa pertinente.

4.3. En ese contexto, se procede a analizar el término de caducidad de la acción presentada por la entidad demandante:

4.3.1. **Fecha de notificación de la actuación administrativa demandada.** El acto que confirmó la resolución que resolvió las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago se notificó el **27 de septiembre de 2011**¹¹.

4.3.2. **Solicitud de conciliación extrajudicial.** El 25 de enero de 2012¹², el contribuyente presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la

⁹ Providencia del 5 de septiembre de 2013, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, expediente No. 19643.

¹⁰ **“ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD.** La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.”

ARTICULO 2o. CONSTANCIAS. El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos:

3. Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días calendario siguientes a la presentación de la solicitud.

¹¹ FI 158 c.p.

¹² FI 160 y 162 c.p.

Nación, que fue declarada fallida el 13 de marzo del mismo año¹³, por la inasistencia de la parte demandada.

Habida consideración de que el ente conciliador no emitió la certificación de que el asunto no era conciliable, el término se suspendió hasta cuando se declaró fallida la conciliación, es decir, desde **el 25 de enero al 13 de marzo de 2012**.

4.4. Vencimiento del término de 4 meses de caducidad de la acción. Como el conteo del plazo para demandar inició el 28 de septiembre de 2011 y se suspendió desde el 25 de enero de 2012 hasta el 13 de marzo siguiente, el término corrió por 3 meses y 26 días.

El plazo para demandar reinició el 14 de marzo y venció el 17 de marzo de 2012.

5. Teniendo en cuenta que la demanda se presentó el 15 de marzo de 2012¹⁴, se encuentra que se interpuso dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

6. En consecuencia, se revocará la providencia apelada, y se ordenará al Tribunal que provea sobre la admisión de la demanda.

En mérito de lo expuesto, se

III.RESUELVE

REVÓCASE el auto del 20 de abril de 2012, dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B". En su lugar, ordenáse que provea sobre la admisión de la demanda.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Notifíquese, y cúmplase,

¹³ Fls 162 c.p.

¹⁴ Fl 34 c.p.

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA