



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA TERCERA DE ORALIDAD**

MAGISTRADA PONENTE: YOLANDA OBANDO MONTES

Medellín, treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

REFERENCIA	
RADICADO	05001 23 33 000-2012-00656-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA-CVC
DEMANDADO	PENSIONES DE ANTIOQUIA
TEMA	Excepciones en cobro coactivo administrativo/ Cobro cuotas partes pensionales.
DECISIÓN	Niega las pretensiones de la demanda
SENTENCIA N°	108

Decide la Sala la demanda presentada por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC en contra de Pensiones de Antioquia, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES

La parte demandante solicita que se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. 047 de 8 de febrero de 2012 y 111 de 27 de marzo de 2012, por medio de las cuales el ente demandado resolvió las excepciones propuestas y denegó el recurso de reposición, respectivamente.

Que como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, pide la parte actora que se declare que no está obligada al pago de suma alguna por los conceptos indicados en los actos acusados y se le ordene a Pensiones de Antioquia terminar con dicho procedimiento administrativo de cobro coactivo y se lo inicie al Consorcio Fopep 2007, quien la sustituyó en el pago de su pasivo pensional desde enero de 1998. Asimismo, solicita que la demandada se abstenga de iniciar procesos similares en su contra.

2. HECHOS

Como fundamento fáctico se expresa en la demanda que el 21 de noviembre de 2011 Pensiones de Antioquia libró mandamiento de pago contra la Corporación Autónoma del Valle del Cauca-CVC, mediante Resolución No. 537 por \$30.870.432 por concepto de cuotas partes pensionales del señor Fernando Valencia Cruz; contra dicha orden de pago se propusieron excepciones con fundamento en que la acción de cobro estaba prescrita y que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y/o el Fopep eran las competentes para tal pago, en razón a la sustitución acaecida en enero de 1998.

Manifiesta que las excepciones propuestas fueron declaradas no probadas a través de la Resolución No.00047 de 8 de febrero de 2012. Indica que contra la anterior resolución fue formulado el recurso de reposición, el cual fue decidido en forma negativa con Resolución No.000111 del 27 de marzo siguiente.

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Se invocan en la demanda como disposiciones vulneradas por la actuación acusada los artículos 4 y 48 de la Constitución Política, 71 del Decreto 111 de 1996, 1º. Par. de la Ley 549 de 1999, artículos 18 y 20 del Decreto ley 1275 de 1994 y Decreto 1151 de 1997.

La parte demandante argumenta que con el acto administrativo atacado, la entidad demandada pretende que la CVC asuma el pago de un pasivo pensional que no le corresponde ni tiene los recursos para ello, lo cual iría en contra de la sostenibilidad financiera del sistema pensional al exculpar a quien tiene la responsabilidad y los recursos desde hace casi 15 años, además de quebrantar normas presupuestales.

Aduce que al ser creada la CVC desde 1954 tuvo que pagar cuotas partes pensionales a las entidades donde se jubilaron sus empleados en proporción al tiempo laborado; sin embargo, aclara que dada la escisión del componente de energía de la CVC y su reestructuración que conllevó a que su pasivo pensional desapareciera, en todas sus formas como recursos y responsabilidad del pago, por la sustitución que se dio a cargo de la Nación, a través del Ministerio de Hacienda y el consorcio FOPEP, ya no es su responsabilidad asumir estas obligaciones.

Indica que la reestructuración se dio por medio del artículo 113 de la ley 99 de 1993, con la escisión del componente eléctrico de la CVC y la creación de la Empresa de Energía del Pacífico S.A. EPSA ESP y que en el artículo 20 del decreto 942 de 1994 el Presidente de la República determinó que el producto de la venta de las acciones de EPSA se destinaría, en primer término, para el pago de los pasivos pensionales e

indemnizaciones de la CVC, pasivos dentro de los cuales están las cuotas partes pensionales.

La parte actora hace mención al manejo que han tenido dichos pasivos pensionales con posterioridad, aclarando que existió la elaboración de un cálculo actuarial de dichos pasivos, que fue aprobado por dicho Ministerio, y el traslado de los recursos de la venta de las acciones para respaldar el mencionado pasivo, tanto por pensiones como por bonos pensionales.

Señala que mediante el decreto 1151 de 1997 el Gobierno reguló el pago de todos los pasivos pensionales a cargo de la CVC, y la forma como se administrarían los recursos trasladados al Fondo de Pensionales Públicas del Nivel Nacional y el Fondo de Reservas para Bonos Pensionales, los cuales vienen siendo administrados en cuentas de la Tesorería Nacional, y los bonos pensionales pertinentes están siendo emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por tanto, insiste en que los cobros objeto del presente proceso deben hacerse efectivos ante este Ministerio y para lo cual el Fopep emitió el "Instructivo para ordenar el pago de cuotas partes a través del Fopep". Se refiere a las gestiones jurídicas adelantadas por el CVC dando claridad sobre los entes a cargo de este tema y que la Corporación se quedó sin pasivo pensional a raíz del decreto 1275 de 1994, descartando toda posibilidad de destinación de renta alguna para estos efectos.

II. POSICIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA

En la contestación de la demanda se aduce que Pensiones de Antioquia es acreedora de la parte autora y lleva el proceso de cobro conforme a las normas legales que la autorizan para cobrar cuotas partes, con todas las garantías legales y que la deudora no ha probado el pago de la obligación que está a su cargo por tratarse de un pensionado que prestó sus servicios en la CVC; señala que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no se hace cargo de la deuda y pide que se integre el contradictorio con el citado ministerio que inexplicablemente la parte actora no vinculó. Propuso las excepciones de legalidad de los actos administrativos, legitimación en la causa por pasiva y falta de integración del contradictorio.

De otra parte, el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, vinculado al presente proceso, previa la transcripción de algunas normas que regularon la reestructuración de la CVC contenidas en los decretos 1275 de 1994 y 1151 de 1997, argumenta que el Ministerio no está obligado al pago de las cuotas partes pensionales, pues ello está enteramente en la órbita funcional y obligacional de la CVC.

Aduce que la responsabilidad de ese Ministerio de aprobar el cálculo actuarial presentado por la CVC es una tarea eminentemente técnica que en manera alguna le atribuye la obligación de asumir pasivos, y que en tal cálculo la CVC no incluyó las cuotas partes, y por ende, no se dejaron recursos de la venta de acciones de EPSA para ello. Señala que la normatividad mencionada solo se refiere al pago de "...pensiones causadas y el valor de los bonos pensionales", dentro de lo cual no se incluye las cuotas partes pensionales.

Informa que el Ministerio de Hacienda en distintas comunicaciones que anexa ha aclarado que la responsabilidad en el pago de las cuotas partes es de la CVC y que no fue destinatario de los recursos para pagar el pasivo pensional, sino que fueron distribuidos según el tipo de obligación, al Fopep que es una cuenta del Ministerio del Trabajo se destinaron para pago de las mesadas pensionales, y al Fondo de Reservas para Bonos Pensionales los bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales de la CVC. Por lo anterior, estima que al no ser el Ministerio de Hacienda el emisor de los actos administrativos cuya nulidad se solicita en este proceso, no debe responder por su legalidad; además, que al no ser la responsable de lo reclamado no ha debido ser vinculada en este proceso, ni se puede ordenar pago alguno en su contra pues se desconocería el principio de legalidad.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante presentó alegatos de conclusión, obrantes a folios 436 y s.s. del expediente. Aduce que hay vulneración del debido proceso porque en el mandamiento de pago no están los períodos y montos. Añade que la excepción de prescripción que le propuso al ejecutante no prosperó.

Respecto de las excepciones propuestas por el fondo demandado de legalidad del acto acusado y las argumentaciones del Ministerio de Hacienda, insiste en que se reconozca que el Minhacienda, a través del Fopep sustituyó a la CVC en el pago de su pasivo pensional que incluye las cuotas partes, toda vez que desde 1998 se le entregaron a dicho Ministerio los recursos provenientes de la ventas de acciones, y por tanto el cobro ha debido dirigirse contra este último. Señala que lo anterior está probado con las normas que regularon la reestructuración de la CVC, con el concepto del Viceministro en cuanto a que las cuotas partes están incluidas dentro del concepto de pensión, del instructivo del Fopep y ratificado últimamente con el decreto 1891 de 2015. Informa que tales dineros continúan en las arcas de la Nación, pues Minhacienda no ha aprobado el cálculo actuarial presentado por la CVC en diciembre de 2015.

La parte demandada, Pensiones de Antioquia, presentó alegatos de conclusión, que obran a folios 463 y s.s. del expediente, reiterando lo argumentado en la contestación de la demanda, en cuanto al fundamento del cobro coactivo, como lo son las cuotas partes pensionales a cargo de la CVC que comparten la financiación de la pensión del señor Fernando Valencia Cruz y las normas que facultan a dicho Fondo de Pensiones para adelantar este trámite administrativo. Aduce que los decretos 1275 de 1994 y 1151 de 1997 no pueden primar sobre las leyes 100 de 1993 y 1066 y concluye que la CVC es la responsable de estas cuotas partes ya que Minhacienda ha dispuesto los recursos para cubrirlas, tal como se manifestó en la audiencia inicial.

De otra parte, el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, vinculado al presente proceso, insiste que las cuotas partes objeto de este proceso están en la órbita funcional y obligacional de la CVC según la normativa que determinó su reestructuración, en donde se reguló lo relativo al pago de "...pensiones causadas y el valor de los bonos pensionales...", sin que en ello se incluya tales cuotas partes; además, insiste en que la aprobación por parte del Ministerio del cálculo actuarial, en el cual la CVC no incluyó las cuotas partes, es una tarea eminentemente técnica y que no existe norma que le atribuya a su cargo el pago de tales pasivos.

Cumplido con el trámite correspondiente al interior del proceso, procede la Sala a proferir sentencia de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 182 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), previas las siguientes,

IV. CONSIDERACIONES

1. PRESUPUESTOS PROCESALES. Encuentra la Sala satisfechos los presupuestos procesales que permiten decidir el presente asunto, en tanto que las partes ostentan la capacidad requerida y comparecieron al proceso; así mismo se advierte que esta Corporación es competente para conocerlo. La demanda reúne los requisitos prescritos en el artículo 162 de la precitada codificación, razón por la que fue admitida. Además, el trámite que se le dio es el adecuado, sin que se observen irregularidades en el mismo que tipifiquen causal de nulidad alguna.

2. PROBLEMA JURÍDICO. La Sala establecerá la legalidad de las Resoluciones Nos. 047 de 8 de febrero de 2012 y 111 de 27 de marzo de 2012, por medio de las cuales el ente demandado adelantó proceso de cobro coactivo administrativo en contra de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC por concepto de cuotas partes jubilatorias adeudadas, resolviendo en forma desfavorable las excepciones propuestas

contra el mandamiento de pago, y denegando el recurso de reposición, respectivamente.

3. MARCO JURÍDICO APLICABLE. En desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política de Colombia se profirió la Ley 100 de 1993, la cual organizó el sistema de seguridad social integral, cuya dirección, coordinación y control estará a cargo del Estado, en los términos de dicha ley.

Dentro de este sistema está el atinente a las pensiones para los administrados que cumplan con los requisitos de ley, y para cuyo financiación y pago se previeron unas obligaciones a cargo de las entidades o fondos donde el pensionado haya prestado sus servicios o realizado sus aportes o cotizaciones, para cuyo recaudo se previó el cobro administrativo coactivo regulado en el Estatuto Tributario (Dto. 624/89).

3.1. Cobro administrativo coactivo: En este proceso se manifiesta el poder de las entidades públicas para recaudar o cobrar por sí mismas un crédito que conste en un título ejecutivo que haya sido expedido de conformidad con la ley y que tenga las características de una obligación clara, expresa y actualmente exigible; es una facultad excepcional y exorbitante por la cual el Estado juega el doble papel de juez y parte.

Así tenemos que una de las más claras obligaciones de los asociados está en contribuir con las cargas públicas (impuestos) y con los gravámenes que la ley impone para que la administración pueda cumplir con los fines de un Estado Social de Derecho como el nuestro. Para ello, el ordenamiento jurídico dota de herramientas a la administración en algunas situaciones para que pueda hacer exigibles derechos o deberes a través de dicho proceso.

3.2. Cuotas partes pensionales y facultad de recobro: Para resolver lo pertinente nos referiremos a las normas que han regulado la reclamación y cobro de cuotas partes u obligaciones pensionales.

En primer lugar, sobre la naturaleza jurídica de las cuotas partes el H. Consejo de Estado ha señalado:

“La jurisprudencia constitucional¹ ha dicho 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.

¹ En la sentencia C- 895-09. M.P. Jorge Iván Palacio. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 parcial de la Ley 1066 de 2006.

Son obligaciones de contenido crediticio a favor de la entidad encargada del 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.

A esto se agrega, que la obligación de contenido crediticio que surge para la entidad que concurre al pago de la mesada, una vez satisfecha permite mantener el marco de sostenibilidad fiscal para cumplir con la obligación de seguridad social de cubrir la prestación a futuro.”²

En segundo lugar, debe decirse que ya desde la Ley 6ª de 1945, en su artículo 29, se estableció que para el pago de la pensión debían concurrir todos aquellos que hubieren sido empleadores del pensionado y por tanto, se debía realizar el correspondiente pago proporcional por parte de cada uno de ellos. Dicha disposición fue modificada por el artículo 1º de la Ley 24 de 1947, cuyo parágrafo consagró:

“PARAGRAFO 1. Cuando el favorecido con la pensión de jubilación haya servido diez años, lo menos, en empleos o cargos públicos nacionales, 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, en los términos del artículo 3º del decreto número 2567 de 1946 (agosto 31)”.

El tema relativo al pago de una entidad a otra de la porción de pensión a su cargo, ha sido objeto de distintas regulaciones; entre las que se destacan las siguientes:

El Decreto 3135 de 1968 en su artículo 28 dispuso:

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

A su turno, el Decreto 1848 de 1969, reglamentario del Decreto 3135 de 1968, en torno al tema del recobro de cuotas partes pensionales consagró:

² Ver sentencia de la Sección Segunda- SUBSECCION A del Consejo de Estado, de 22 de agosto de 2013, Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00632-01(0349-12)

“Artículo 72.- Acumulación del tiempo de servicios. Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, establecimientos públicos, empresas oficiales y sociedades de economía mixta, se acumularán para el cómputo del tiempo requerido para la pensión de jubilación. **En este caso, el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido en cada una de aquellas entidades,** establecimientos, empresas o sociedades de economía mixta.”

“Art. 75.- Efectividad de la pensión. 1. La pensión de jubilación correspondiente se reconocerá y pagará al empleado oficial por la entidad de previsión social a la cual estuvo afiliado al tiempo de cumplir el tiempo de servicios requerido por la ley, si para entonces se hubiere retirado del servicio oficial sin tener la edad exigida para tal fin, o por la entidad de previsión a que esté afiliado al tiempo del retiro, si entonces cumple los requisitos de tiempo de servicios y edad señalados para el goce de la pensión.

(...)

3. **En los casos de acumulación de tiempo de servicios** a que se refiere el artículo 72 de este decreto, **la entidad o empresa a cuyo cargo esté el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, tiene derecho a repetir contra las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda,** a prorrata del tiempo de servicios en cada una de aquellas.” (negrillas de la Sala).

De igual manera, el artículo 2º de la Ley 33 de 1985 consagró el derecho de repetir contra las demás entidades en quienes concurra la obligación de pagar la respectiva pensión.

Además se regula en normas más recientes, como los artículos 57 de la ley 100 de 1993 “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones” y 5º. de la Ley 1066 de 2006 “normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”, así:

“Artículo 57. Cobro coactivo. De conformidad con el artículo 79 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, las entidades administradoras del régimen de prima media con prestación definida podrán establecer el cobro coactivo, para hacer efectivos sus créditos.”

“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. (...)”

Sobre el procedimiento para su cobro dispuso la ley 100 de 1993 lo siguiente:

"ARTICULO 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 parte 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"

Para la Sala es evidente que existe un derecho a "repetir" o "recobrar" a favor de las entidades pagadoras de las pensiones ante las demás entidades que concurren en la obligación de pagar la proporción de esas pensiones, previos los procedimientos administrativos pertinentes a efectos de determinar la porción o cuota parte correspondiente.

3.3. LA INTERVENCIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN EL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO: Esta intervención ha variado en los últimos tiempos, en principio se decidían por esta Jurisdicción las excepciones, posteriormente la administración las decidía en primera instancia a través de una sentencia, y, esta Jurisdicción revisaba su legalidad. Distinto ocurre cuando se trata de materia tributaria, en donde se adelanta un trámite administrativo regulado en el Estatuto Tributario y esta Jurisdicción conoce de la legalidad de las decisiones sobre excepciones y respecto de algunos otros actos determinados por jurisprudencia del H. Consejo de Estado; trámite este último que es el que se sigue para el cobro de las cuotas partes pensionales.

En lo atinente a la naturaleza de este cobro, la jurisprudencia ha variado al respecto al considerarlo unas veces administrativo, otras judicial y mixto. En la actualidad no existe duda sobre su naturaleza administrativa, pues de conformidad con el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006, el cobro de los créditos a favor de las entidades públicas se hace mediante el procedimiento de cobro coactivo que está regulado por el Estatuto Tributario. Los actos que se dictan en ese procedimiento son administrativos y, por ende, sólo serán demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución,

mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, jurisprudencialmente, por vía de interpretación, el H. Consejo de Estado ha entendido que también pueden demandarse, entre otros, el acto que decreta embargos, el que remate bienes del ejecutado, el que apruebe la liquidación del crédito, etcétera.³

El trámite de las excepciones contra el mandamiento de pago se encuentra regulado en los artículos 830 a 835 del Estatuto Tributario. Según esta normativa las excepciones son las siguientes:

- “1. El pago efectivo.
2. La existencia de acuerdo de pago.
3. La de falta de ejecutoria del título.
4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
6. La prescripción de la acción de cobro, y
7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

PAR. Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones:

1. La calidad de deudor solidario.
2. La indebida tasación del monto de la deuda.”

Como ya se dijo, una vez decididas las excepciones o resuelto el recurso de reposición que se interponga contra tal resolución, esta Jurisdicción conoce de dichos actos administrativos y la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de esta jurisdicción, en los términos del artículo 835 ibídem.

3.4. Proceso de reestructuración de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC: Anota la Sala que en el artículo 113 de la ley 99 de 1993 se ordenó esta reestructuración, y en cumplimiento de ello se expidió el Decreto ley 1275 de 1994 que escindió la CVC y creó la empresa de Energía del Pacífico S.A. EPSA ESP,

³ Ver sentencia de la Sección Segunda- SUBSECCION A del Consejo de Estado, de 22 de agosto de 2013, Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00632-01(0349-12)

que se ocuparía del las funciones de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; se dispuso que con los activos y pasivos que se generaran la Nación se encargaría del pago de pasivos pensionales e indemnizaciones a cargo de la CVC. Posteriormente se elaboró un cálculo actuarial aprobado por el Ministerio de Hacienda para cubrir dichas deudas. Se transcriben a continuación las normas que interesan para la resolución de la presente controversia:

"Decreto Ley 1275 de 21 de junio de 1994 "Por el cual se reestructura la Corporación Autónoma Regional del Cauca -CVC-, se crea la Empresa de Energía del Pacífico S.A. -EPSA- y se dictan otras disposiciones complementarias"

"ARTICULO 10. NATURALEZA. La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-, es un ente corporativo de carácter público, integrado por el Departamento del Valle del Cauca y las demás entidades territoriales existentes en el mismo, y dotado de los atributos establecidos en el artículo [23](#) de Ley 99 de 1993."

"ARTICULO 14. CREACION Y TRANSFERENCIA DE FUNCIONES. Las funciones de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, actualmente desarrolladas por la CVC, serán asumidas a más tardar a partir del 1 de enero de 1995 por una sociedad entre entidades públicas denominada "Empresa de Energía del Pacífico S.A. -EPSA-", en la cual participará la Nación, y podrán participar los Departamentos del Valle del Cauca y del Cauca, los Municipios del Departamento del Cauca donde se encuentra ubicada la Represa de Salvajina y las Empresas Municipales de Cali -EMCALI-. Las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, deberán contar para su participación con la autorización respectiva, de acuerdo con las normas que las rigen. Igualmente podrán participar en dicha sociedad particulares y otras entidades públicas siempre que se encuentren debidamente autorizados para el efecto."

"ARTICULO 19. TRANSFERENCIA DE ACTIVOS Y PASIVOS. Con base en el valor del componente eléctrico de la CVC, aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, CVC aportará por cuenta de la Nación dichos activos y pasivos a EPSA, la cual emitirá las acciones correspondientes a nombre de la Nación, entregándolas en fiducia a la Financiera Energética Nacional -FEN- con el encargo irrevocable de que se proceda a enajenar dichas acciones en la siguiente forma:

"ARTICULO 20. DESTINACION DE LOS RECURSOS. El producto de la venta de la totalidad de las acciones mencionadas en el artículo anterior, se destinará en primer término para el pago de los pasivos pensionales e indemnizaciones de la CVC, el remanente se entregará en un 45% a la CVC y en un 15% a la CRC para proyectos ambientales, de saneamiento básico y tratamiento de aguas residuales en la cuenca del Río Cauca.

....."

"ARTICULO 26. RECURSOS PARA EL PAGO DE LAS INDEMNIZACIONES Y OTROS PASIVOS LABORALES. Las indemnizaciones a favor de los trabajadores de la CVC, así como los pasivos por razón de pensiones causadas y el valor de los bonos pensionales a que haya lugar serán cancelados con el producto de la venta de las acciones de EPSA, de acuerdo con lo dispuesto en este Decreto. Si no se pudiera realizar la venta oportunamente o los recursos provenientes de la misma fueren insuficientes, dichas obligaciones se cancelarán por CVC y EPSA, según el

caso, las cuales podrán enajenar los activos que requieran para tal fin.” (Negrillas de la Sala).

A su vez, se expidió el Decreto 1151 de 1997 “por el cual se reglamenta el Decreto-ley 1275 de 1994 y la Ley 100”, en donde se dispuso:

“Artículo 1. El presente decreto tiene por objeto regular el **pago de los pasivos pensionales** que existían a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC, en la fecha de su escisión y creación de la Empresa de Energía del Pacífico S.A., EPSA, con los recursos provenientes de la venta de las acciones emitidas por esta última de propiedad de la Nación, en los términos previstos por los artículos 20 y 26 del Decreto-ley 1275 de 1994.

Artículo 2. Los recursos provenientes de la venta de las acciones de la Empresa de Energía del Pacífico S.A., EPSA, de propiedad de la Nación, **cuyo producto debe en primer lugar destinarse al pago de los pasivos pensionales de que trata la Ley 100 de 1993, de conformidad con los artículos 20 y 26 del Decreto-ley 1275 de 1994**, se distribuirán de la siguiente manera:

1. **Los recursos destinados al pago de pensiones se entregarán al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, el cual se encargará de realizar el pago de las pensiones correspondientes de conformidad con la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1132 de 1994.**

2. **Los recursos destinados al pago de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales**, se entregarán al Fondo de Reservas para Bonos Pensionales creado por el artículo 26 del Decreto-ley 1299 de 1994.

Una vez entregados dichos recursos a los fondos mencionados, se reembolsarán los recursos correspondientes, si a ello hubiere lugar, a la entidad que haya cancelado pasivos pensionales que de acuerdo con el Decreto-ley 1275 de 1994 debían ser cancelados con el producto de la venta de las acciones emitidas por EPSA.

Parágrafo 1. Para cancelar el pasivo pensional se destinarán, en primer lugar, los recursos en dinero efectivo que se hayan recibido como producto de la venta. Si dichos recursos en dinero no fuesen suficientes para cancelar la totalidad del pasivo mencionado, se transferirán al Fondo de Reservas para Bonos Pensionales, los créditos que hayan surgido a favor de la Nación por razón de la venta a entidades públicas de las acciones a que se refiere el literal a) del artículo 19 del Decreto-ley 1275 de 1994, en el monto necesario para cubrir la totalidad del pasivo. La Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinará el valor por el cual se computarán dichos créditos para efectos de la amortización del pasivo pensional, tomando en cuenta su tasa de interés y forma de pago.

Parágrafo 2. Para efectos de este decreto, de acuerdo con la Ley 100 de 1993, **constituyen pasivos pensionales, las mesadas pensionales, los bonos pensionales y las cuotas partes de bonos pensionales a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC, en la fecha de escisión de CVC y creación de EPSA**, de acuerdo con las normas correspondientes incluyendo, cuando haya lugar a ello, las relativas al régimen de transición en materia pensional.

Parágrafo 3. El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, atenderá el pago de las mesadas pensionales correspondientes a las pensiones válidamente reconocidas por CVC con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de este decreto. Igualmente, atenderá el pago de las mesadas pensionales de los trabajadores de CVC que a la fecha de entrada en vigencia del sistema general de pensiones habían cumplido los requisitos para obtener la respectiva pensión de jubilación o vejez. Así mismo, el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional atenderá el pago de las mesadas correspondientes a los ex trabajadores de CVC que habiendo laborado por más de veinte años a la fecha de entrada en vigencia del sistema general de

pensiones, no se encuentren pensionados a la fecha de expedición de este Decreto ni vinculados a la seguridad social en materia de pensiones, una vez cumplan los requisitos correspondientes y les sea reconocida la pensión. En estos dos últimos casos corresponderá a la CVC reconocer la pensión a que haya lugar.”

“Artículo 8. Corresponderá a la Dirección General de Presupuesto aprobar los cálculos actuariales correspondientes para definir los recursos que deben ser destinados al pago de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales a que hacen referencia los artículos 20 y 26 del Decreto-ley 1275 de 1994. Dicha aprobación deberá realizarse con anterioridad a la venta al público de las acciones emitidas por la Empresa de Energía del Pacífico S.A, EPSA, de propiedad de la Nación en la segunda fase prevista por el artículo 3 del Decreto 2244 de 1996.

.....” (Negrillas de la Sala).

La última norma referida en la audiencia inicial del presente proceso, esto es el Decreto 1589 de 2015 expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a las cuotas partes pensionales objeto del presente proceso, señala que siempre han sido responsabilidad de la CVC, dispuso la realización de un cálculo actuarial y el traslado de unos dineros provenientes del FOPEP y el Fondo de Reservas para Bonos Pensionales para el pago de las mismas.

Del recuento anterior, concluye la Sala que ninguna de las normas invocadas en la demanda y que regularon el proceso de reestructuración a que se ha aludido indican de manera clara y expresa en quién recae la responsabilidad de las cuotas partes pensionales de la CVC, puesto que aunque señala la distribución de los recursos, no libera a la CVC de responsabilidades al respecto. Es así como en las normas transcritas, tenemos que el Decreto 1274 de 1995 se refiere al pago de los “pasivos pensionales e indemnizaciones de la CVC” (Art.20 Ib.), y, el artículo 26 al de “los pasivos por razón de pensiones causadas y el valor de los bonos pensionales”. A su vez, el Decreto Reglamentario 1151 de 1997 hace mención en forma general de pasivos pensionales y el párrafo 2º. del artículo 2 establece que éstos son **“las mesadas pensionales, los bonos pensionales y las cuotas partes de bonos pensionales a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC, en la fecha de escisión de CVC y creación de EPSA”**.

Posteriormente, se expide el Decreto 1589 de 2015 en donde se señala que la CVC ha sido la responsable del pago de las cuotas partes y determina el procedimiento para su pago, definiendo la transferencia de recursos por parte del FOPEP y el Fondo de Reservas para Bonos Pensionales.

4. DEL ACERVO PROBATORIO. Los hechos relevantes al proceso, se encuentran soportados en las siguientes pruebas documentales que obran en el expediente:

- Copia de la Resolución No.537 de 21 de noviembre de 2011, por medio de la cual Pensiones de Antioquia libró en contra de la CVC mandamiento de pago por \$30.870.432, por concepto de unas cuotas partes jubilatorias adeudadas, correspondientes a la pensión del señor Fernando Valencia Cruz (fs. 25 y s.s.).
- Copia de las Resoluciones Nos. 047 de 8 de febrero de 2012 y 111 de 27 de marzo de 2012, por las cuales se resolvieron las excepciones propuestas y se denegó el recurso de reposición, respectivamente (fs. 28 y s.s.)

5. DEL CASO CONCRETO. Pensiones de Antioquia mediante la Resolución No. 537 de 21 de noviembre de 2011 realizó la liquidación oficial de las cuotas partes pensionales del señor Fernando Valencia Cruz que correspondían a la CVC, con corte a diciembre 15/11, por valor de \$30.870.432. Contra esta decisión la CVC formuló las excepciones de pago efectivo, vinculación solidaria y prescripción, las cuales fueron resueltas en forma negativa mediante las resoluciones demandadas en el presente proceso (Nos. 047 de 8 de febrero de 2012 y 111 de 27 de marzo de 2012). Se consideró al respecto por Pensiones de Antioquia que no se había realizado el pago, que no se configuraba la prescripción y que no se trataba de una obligación solidaria con el Ministerio de Hacienda, a quien también se le reclamaron estos pagos y no los realizó; concluyendo que la obligada a asumir tales pagos era la CVC, en calidad de empleadora del pensionado.

Respecto a las excepciones formuladas por la accionada, advierte la Sala que fueron negadas en la audiencia inicial. Además, se propusieron las de "Inexistencia de la obligación" y "falta de legitimación en la causa por pasiva" la cuales se referían al fondo del asunto y por tanto serán resueltas con esta sentencia.

En el presente proceso el origen de cobro coactivo lo constituye el deber del empleador en reconocer los derechos a la seguridad social previstos en la ley, como es el caso de las pensiones que corren a cargo de empleadores en un porcentaje como cuota parte que depende del tiempo laborado para cada uno de ellos. Es así como una vez la entidad o fondo a cargo del reconocimiento de la pensión, concluido el trámite administrativo pertinente, define los montos que corresponden a cada empleador; pero cuando no se accede al reconocimiento y pago en forma voluntaria se procede a exigirlo a través de este cobro regulado en el Estatuto Tributario según las normas citadas en el marco jurídico de la presente providencia.

Advierte la Sala que el procedimiento por cobro coactivo está legalmente definido como un procedimiento administrativo (artículo 823 del Estatuto Tributario); la ley establece que podrán impugnarse ante la jurisdicción contencioso administrativa, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, los actos que deciden sobre excepciones y ordenan seguir adelante la ejecución (Art. 835 del Estatuto Tributario) y, por interpretación jurisprudencial del H. Consejo de Estado, tal posibilidad se ha extendido a otros actos que se presentan en el curso del cobro coactivo, tales como embargos, la liquidación del crédito, etc.

Como primera medida, observa la Sala que el escrito introductorio del presente proceso sólo se refirió a que la CVC no es responsable del pago de las cuotas partes pensionales, sino que debió ser asumido por el Ministerio de Hacienda, a través del FOPEP, en virtud de las normas de reestructuración de dicha Corporación y los bienes entregados para el pago de las mencionadas obligaciones, sin que se haya discutido la deuda como tal, ni su liquidación ni los períodos a que se refiere; tampoco existió esta discusión en el proceso administrativo. Por tanto resulta improcedente que en los alegatos de conclusión la parte actora haga cuestionamientos sobre los períodos y montos cobrados.

Se asevera por la parte actora que la referencia de las normas que regularon su reestructuración al pago de los pasivos pensionales, se entiende que están incluidas las cuotas partes que son objeto del presente proceso, y por tanto el cobro coactivo ha debido dirigirse contra el citado Ministerio y no contra la CVC.

Por lo anterior, la Sala entiende que el ataque contra los actos acusados se dirige contra las decisiones sobre las excepciones de pago efectivo y la vinculación solidaria del Ministerio de Hacienda y no contra la decisión sobre la prescripción, por lo que sobre este último aspecto no se hará pronunciamiento alguno.

Encuentra la Sala que del marco normativo transcrito con anterioridad se deduce, como lo asevera Pensiones Antioquia y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC no ha sido sustituida en la obligación de las cuotas partes pensionales como lo reclama, toda vez que las normas que regularon el proceso de reestructuración no fueron claras ni expresas en relevar de dicha obligación a la CVC asignándola a otra entidad, sino que solamente se ocuparon de la administración de los recursos.

Es así como los decretos que regularon la reestructuración se refirieron al pago de “pasivos pensionales e indemnizaciones” (Arts.20 y 26 del Dto. 1275/94) y se

distribuyeron los mismos en el Decreto Reglamentario 1151 de 1997 de la siguiente manera: "1º. Los recursos destinados al pago de **pensiones** se entregarán al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional...". Y "2º. Los recursos destinados al pago de **bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales**, se entregarán al Fondo de Reservas para Bonos Pensionales ". Asimismo, el parágrafo del artículo 2º. del Dto. 1151 determina que los pasivos pensionales están conformados por "las mesadas pensionales, los bonos pensionales y las cuotas partes de bonos pensionales a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC, en la fecha de escisión de CVC y creación de EPSA", conceptos todos estos dentro de los cuales no se podría asegurar que la demandante se ha exonerado de su responsabilidad.

Además, tal como lo argumentó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Sala considera que la actuación técnica impartida por éste de aprobación del cálculo actuarial que exigió la mentada reestructuración, no conllevaba la asunción de tales obligaciones pensionales ni relevaba a la CVC de las mismas.. Lo anterior, se corrobora con el decreto No. 1859 de 2015, aportado en la audiencia inicial y por el cual se regula su pago a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. Allí expresamente se indica que la administración y pago de la cuotas partes pensionales por pagar y por cobrar continúa siendo responsabilidad de la CVC, a quien se le entregarán los recursos necesarios, previa elaboración y actualización del cálculo actuarial, y de otra parte, la constitución de un patrimonio autónomo, al cual se entregarán los recursos que para el efecto tiene el FOPEP y el Fondo de Reservas para Bonos Pensionales.

Por lo analizado, la Sala estima que de las normas invocadas en la demanda no se deduce que la CVC haya sido sustituida en su obligación de pago de cuotas partes pensionales, como las que nos ocupan, y por el contrario, está dentro de sus funciones como lo ratificó el Decreto 1589 de 2015 del Minhacienda, razón por la cual los actos acusados se ajustaron a la ley al exigirle a quien le correspondía asumirlas, independiente de que sus recursos – o parte de estos - estén siendo administrados por otros fondos.

6. SOLUCIÓN AL PROBLEMA JURÍDICO. Dentro del proceso de reestructuración de la parte ejecutada, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC, no existió norma que en forma clara y expresa le asignara la función de reconocimiento y pago de cuotas partes pensionales como las que son objeto del presente proceso. Es así como al Ministerio de Hacienda, a través del Fopep y el Fondo de Reserva para Bonos Pensionales, sin que se incluyeran las cuotas partes, ni se sustituyera a la CVC en estas

obligaciones. Por tanto, los actos acusados se ajustaron a derecho al dirigir el proceso de cobro coactivo contra la entidad competente y negar las excepciones fundamentadas en la carencia de obligación legal de la CVC de asumir tales pagos.

7. DE LA CONDENA EN COSTAS. El artículo 188 del CPACA (Ley 1437 de 2011) establece que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, a menos que se trate de un asunto de interés público, dándosele el trámite consagrado para tal efecto en el Código General del Proceso.

Teniendo en cuenta que la norma faculta al Juez para condenar en costas, pero no impone necesariamente su condena, en cada caso concreto debe efectuarse un análisis particular con el objeto de determinar si procede.

En el caso bajo análisis, estima la Sala que no procede la condena en costas en contra de la parte vencida, en tanto, de un lado, en el expediente no aparece que se hayan causado, y de otro, no se advierte conducta procesal que así lo justifique.

En mérito de lo expuesto, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA-SALA TERCERA DE ORALIDAD, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala según acta de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,

YOLANDA OBANDO MONTES

JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL
07

MARTHA CECILIA MADRID ROLDÁN