

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, veintitrés (23) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	FIDUPREVISORA S.A. vocera del Patrimonio Autónomo de Remanentes de la CAJA AGRARIA en Liquidación
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DEL META
EXPEDIENTE:	50 001 33 33 008 2022 00319 00

Remitido el expediente por el Tribunal Administrativo del Meta quien mediante proveído del 7 de diciembre de 2022 resolvió revocar el auto del 18 de octubre de 2022 con el que se dispuso el rechazo de la demanda por caducidad, procede el Despacho a analizar la procedencia de la admisión, inadmisión o rechazo del presente asunto.

ANTECEDENTES

La Fiduciaria la Previsora S.A. como vocera del Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Caja Agraria en Liquidación demanda la nulidad de la Resolución No. 025-2021 del 20 de diciembre de 2021 por medio del cual se expidió una liquidación actualizada y certificada de deuda por concepto de cuotas partes pensionales por valor de \$24.340.499, que comprendió el periodo abarcado entre el 1 de octubre de 2020 al 30 de septiembre de 2021 más intereses de mora DTF de que trata el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, así como la nulidad de la Resolución No. 524 del 3 de marzo de 2022 que resolvió el recurso de reposición contra la Resolución No. 025-2021, y como restablecimiento del derecho se ordene al Departamento del Meta que la liquidación actualizada y certificada de deuda sea emitida, únicamente por las cuotas partes que reúnan los requisitos exigidos por la normatividad vigente para el tema y que conforman el título ejecutivo, de tal manera que se expida nuevamente la liquidación actualizada y certificada de deuda vinculando a las entidades que tienen adscrita la cuenta del fondo de pensiones públicas del nivel nacional FOPEP.

Este Juzgado mediante auto del 18 de octubre de 2022 resolvió rechazar la demanda por caducidad¹, de tal manera que la sociedad demandante recurrió en tiempo tal decisión razón por la cual, se concedió la apelación presenta contra ella.

Así el Tribunal Administrativo del Meta mediante auto del 7 de diciembre de 2022² resolvió revocar la decisión que rechazó la demanda de caducidad, toda vez, que este Juzgado tomó como fecha de presentación de la demanda la fecha del acta de reparto expedido por la oficina judicial y no la fecha de remisión de la demanda al correo electrónico de la oficina judicial y, en consecuencia, ordenó al Juzgado efectuar el estudio de admisibilidad de la demanda.

CONSIDERACIONES

El artículo 104 del C.P.A.C.A. (Ley 1437 de 2011), contempla el objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa, el cual está comprendido bajo dos componentes básicos de competencia, esto es, un componente general contenido en el inciso primero, y uno complementario o específico contenido en los numerales 1 a 7, luego de dicha disposición se

¹ (fol. 1-3 del archivo denominado 8_AUTORECHAZADEMANDA(.pdf) Nro Actua 4 del expediente electrónico contenido en el aplicativo SAMAI No. 5000133330820220031900)

² (fol. 1-9 del archivo denominado 1_AUTODECIDEAPELACIONORECURSOS_REVOCA(.pdf) NroActua 4 del expediente electrónico contenido en el aplicativo SAMAI No. 5000133330820220031900)

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

infiere que el legislador primó el criterio material, en otras palabras, privilegió la especialidad del asunto y/o conocimiento de las controversias sujetas al derecho administrativo sobre el criterio orgánico, por lo que en síntesis, del objeto de la jurisdicción tenemos que existe un régimen mixto de criterios de determinación de competencias. Así mismo, en el artículo 105 del C.P.A.C.A., se enlistó en principio algunas de las excepciones generales y específicas del conocimiento relativo al objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Por regla general, son los actos administrativos definitivos los únicos que son enjuiciables ante la jurisdicción contenciosa administrativa, toda vez, que son ellos los que resuelven de fondo una situación jurídica y/o impiden la continuación del procedimiento administrativo, esto conforme a lo dictado en el artículo 43 del C.P.A.C.A., pues es a través de ellos que la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas.

Ahora, la sociedad demandante indicó en su escrito de demanda varios supuestos facticos, y para efectos de la determinación que se adoptará en el presente proveído, considera el Despacho necesario rememorar algunos de ellos, en ese orden, tenemos que le correspondía a la extinta Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero el reconocimiento de pensiones así como el pago y recobro de cuotas partes pensionales, por lo que a su terminación el Fondo de Garantías de Entidades Financieras Fogafin-Caja Agraria en Liquidación y el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia suscribieron el 22 de septiembre de 2008 un contrato interadministrativo con el que éste último asumió la administración de las cuotas partes pensionales de la caja, de tal manera que Fogafin designó a la Fiduprevisora S.A. como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Caja Agraria en Liquidación para llevar a cabo el proceso relacionado con la administración de las cuotas partes pensionales derivadas de las pensiones reconocidas u obligaciones contraídas con anterioridad a la fecha del traslado al Fondo del Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

En ese sentido, señaló que el artículo 1 del Decreto 2721 de 2008 dispuso que las cuotas partes pensionales por cobrar y pagar posteriores a la fecha del traslado al Fondo del Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia serían administrados, por este fondo, en los mismos términos del inciso anterior, de tal manera que las cuotas posteriores al 26 de septiembre de 2008 serían administradas por el tan mencionado fondo, el cual fue reemplazado en sus funciones por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales UGPP de conformidad con el Decreto 2842 de 2013.

Mencionó que la Ley 1066 de 2006 en su artículo 5 remite al procedimiento de cobro de las cuotas pensionales a las normas del Estatuto Tributario, de tal manera que el artículo 828 del Estatuto Tributario enlistó algunos de los documentos que prestan mérito ejecutivo, entre ellos, se encuentra en el numeral segundo las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.

Contó que el Departamento del Meta emitió la liquidación actualizada y certificada de la deuda mediante la Resolución No. 025-2021 del 20 de diciembre de 2021 por valor de \$24.340.449 por el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2020 al 30 de septiembre de 2021, más los intereses DTF de que trata el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006 hasta la fecha de pago de la obligación, acto administrativo frente al cual presentó recurso de reposición, y que fue resuelto de manera negativa con la Resolución No. 524 de 3 de marzo de 2022.

En ese orden, y como sustento de la pretensión de nulidad de los actos administrativos demandados invocó en el concepto de violación el desconocimiento del derecho al debido

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

proceso, audiencia o defensa; como también, la inexistencia del título ejecutivo complejo; así como la falta de título ejecutivo por inexigibilidad de la obligación por no conformación del título ejecutivo complejo y; finalmente, la falta de legitimación en la causa por pasiva e integración del litisconsorcio necesario.

Luego, desde esta perspectiva, resulta consecuente para el Despacho inferir que, en esencia, los reproches que sustentan y estructuran las causales de nulidad contenidas en el concepto de violación están dirigidas y/o enfocadas a controvertir la carencia, ausencia y/o desfiguración de los elementos esenciales del título ejecutivo complejo, argumentos propios de otra clase de juicio y pretensiones.

Por otro lado, valga acotar, que este Despacho, a diferencia de lo sostenido por la sociedad demandante en el acápite de competencia del escrito de demanda, estima que los conflictos relacionados con cuotas partes pensionales obedecen a obligaciones crediticias de orden parafiscal, y no de orden laboral y/o prestacional, pues en ese sentido, valga recordar que la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en un asunto en el que dirimió un conflicto negativo de competencias, motivó que:

*"Con este sistema, la última entidad o caja de previsión social en la que estuvo vinculado el trabajador tiene el deber de reconocer y pagar el 100% del valor de la mesada pensional y, una vez hecho el pago, tiene derecho de recobrar lo pagado a las demás entidades obligadas de forma proporcional al tiempo laborado o a los aportes efectuados **(cuotas partes pensionales)**, sin que el particular pueda ser perjudicado por el no pago del recobro.*

*Así las cosas, actualmente el ordenamiento jurídico colombiano prevé a las cuotas partes pensionales como el soporte financiero de este sistema en estos eventos*³.

*Sobre la naturaleza de estos asuntos, esta Sala ha indicado que los actos que versan sobre **el recobro de cuotas partes pensionales son de carácter tributario por tratarse de una contribución parafiscal***⁴. Esta afirmación ha sido sustentada en que *"(...) 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*"⁵.

*Así mismo lo ha considerado la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado al señalar que los recursos correspondientes al recobro de las cuotas partes pensionales tienen destinación específica y un manejo autónomo por no ser ingresos corrientes de la Nación, lo que necesariamente implica que tienen la naturaleza de contribuciones parafiscales*⁶.

Además, en un caso idéntico al de la referencia, esa misma subsección indicó que esta clase de asuntos no son de carácter laboral por no estar en discusión el reconocimiento del derecho pensional"⁷ (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Para reafianzar lo anterior, sea de rememorar que la Sección Quinta del Consejo de Estado, invocó el criterio relacionado con el carácter parafiscal de las cuotas partes pensionales, en una acción de tutela en la que se denunció la transgresión de derechos fundamentales por parte de un tribunal que declaró la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento en el que se había demandado la legalidad de un acto administrativo expedido según eso en contravía de las normas que regulan la liquidación de cuotas partes pensionales; veamos:

³ Corte Constitucional, Sentencia C-859 de 2009.

⁴ Al respecto ver auto del 4 de diciembre de 2014 proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, Rad. 25000-23-27-000-2011-00220-01 (19148), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, - Actor: Dirección Territorial de Salud de Caldas.

⁵ Auto del 30 de octubre de 2014 proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, Rad. 25000-23-27-000-2012-00250-01 (19567), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, - Actor: Banco Popular S.A.

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 22 de agosto de 2013, Rad. 73001-23-31-000-2010-00632-01 (0349-12), C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, - Actor: Municipio de Venadillo.

⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Auto del 13 de diciembre de 2017, Rad. 05001-23-33-000-2015-00734-01 (23165), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, - Actor: Municipio de Medellín y Demandado: - Consorcio FOPEP, Fiduagraria S.A., Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, Ministerio de Salud y de la Protección Social.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

"Tal como se observa, el Tribunal demandado acogió el criterio del pleno de la Corporación, de acuerdo con el cual las cuotas partes pensionales tienen el carácter parafiscal⁸ y, por tal motivo, las demandas que versen sobre el particular deben presentarse dentro el lapso previsto por la ley para el efecto, en este caso, el término de cuatro meses de que trata el literal d) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011

(...)

Por lo tanto, lo que pretendió controvertir la parte actora a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no fue en sí el reconocimiento de una prestación periódica, que es el supuesto bajo el cual se aplica el literal c), del numeral 1º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, es decir, el que establece que la demanda se puede presentar en cualquier tiempo, sino la cuota parte de la pensión de que se trata asignada al departamento de Boyacá.

La norma bajo cita no establece que la demanda, cuando se pretenda controvertir actos que asignan montos de contribuciones parafiscales, se puede presentar en cualquier tiempo, por lo que la interpretación del Tribunal demandado no se advierte caprichosa o carente de razonabilidad.⁹ (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Ahora, teniendo en cuenta toda lo anterior, esto es, lo relatado tanto en los hechos y el concepto de violación del escrito de demanda, considera el Despacho prudente indicar que respecto de las cuotas partes pensionales, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha enseñado que, en estos casos, el título ejecutivo lo conforma el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión y el acto administrativo que liquide las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas, es decir, que tales documentos integran a un título ejecutivo complejo, de tal manera, que el acto administrativo de liquidación de las cuotas partes se erige por si solo como un certificado:

"La Sala considera que el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales lo conforman, el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión y el acto administrativo que liquide las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas, (...)

(...)

El recuento histórico traído, aunado a las reflexiones que la Corte Constitucional hizo sobre la naturaleza de las cuotas partes pensionales, es relevante, puesto que le permite a la Sala inferir que la resolución de reconocimiento de la pensión es el acto administrativo en donde nace no solo el derecho a la pensión, sino donde se consolidan las cuotas partes pensionales como obligaciones a cargo de las entidades responsables de las mismas, porque en el procedimiento previsto para la expedición de esa resolución en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago. Y, tal como lo aclara la Corte, si bien las cuotas partes pensionales nacen cuando la entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por ésta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.

En esa medida, el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales está conformado por la resolución que reconoce el derecho a la pensión y la obligación correlativa de las entidades concurrentes.

El acto administrativo de liquidación de las cuotas partes pensionales causadas en virtud del desembolso efectivo de las respectivas mesadas pensionales no es un título ejecutivo en los términos del artículo 828 del Estatuto Tributario, aplicable al caso por disposición del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006. Este acto funge, simplemente, como un certificado de la administración de los valores pendientes de pago por concepto de cuotas partes pensionales.¹⁰

(Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por otro lado, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en un asunto en que se perseguía el reintegro de los pagos de las cuotas partes pensionales realizadas por el empleador ante el incumplimiento en el pago de una de las cajas de previsión, analizó la procedencia excepcional del medio de control de reparación, y en ese determinó su viabilidad, en razón de las diferentes decisiones judiciales de sustanciación, más no por la naturaleza de la controversia, y con todo, puso de presente que esa es decir, la reparación directa, no era el mecanismo adecuado:

⁸ En este punto, vale destacar que es esta la posición actual de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, según lo expuesto en el proveído del 13 de diciembre de 2017, Rad. 05001-23-33-000-2015-00734-01 (23165), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, - Demandante: Municipio de Medellín y Demandado: - Consorcio FOPEP, Fiduagraria S.A., Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, Ministerio de Salud y de la Protección Social.

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 17 de mayo de 2018, Rád. 11001-03-15-000-2018-00615-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, - Actor: Departamento de Boyacá y Demandado: - Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B y otro.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 16 de diciembre de 2011, Rád. 25000-23-27-000-2008-00175-01 (18123), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, - Demandante: Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales de Colombia y Demandado: - Municipio de Girardot.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

“Esa caja de previsión intentó enervar la obligación de pagar las cuotas parte. Indicó que no debía asumir la totalidad en los términos de los actos de reconocimiento pensional por 2 razones. Porque “algunas” de las pensiones reconocidas eran compartidas entre el Instituto de Seguros Sociales y la Empresa de Energía de Bogotá y porque se reconocieron pensiones y factores extralegales. Frente a este punto, en primer lugar, llama la atención que la parte demandada se limitó a hacer un señalamiento genérico, esto es, que “algunas” de las pensiones estaban en tales condiciones, sin embargo, no determinó ni explicó cuales de las 104 pensiones estaban en esa situación. En segundo lugar, basta señalar que, en el expediente, no existe prueba que demuestre que la entidad hubiera controvertido los actos mediante los cuales se le asignó la cuota parte.

La Sala estima que la discusión planteada por Cajanal respecto de la cuota parte fijada en su contra debió plantearse en otro escenario. No debe olvidarse que Cajanal, por una parte, contaba con el término de ley para que, dentro del procedimiento administrativo, objetara la cuota parte asignada antes de que se hiciera el reconocimiento, pero, adicionalmente, tenía la posibilidad de controvertir judicialmente esos actos en los que se le asignó la cuota parte pensional y obtener una modificación. Sin perjuicio de lo anterior, en este proceso, se limitó a aseverar que el valor de “algunas” de las cuotas partes liquidadas era improcedente, pero no allegó al proceso pruebas que soportaran sus alegaciones.”¹¹ (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Con todo, se sustrae del cuerpo de la Liquidación Actualizada y Certificada de la Deuda No. 025 del 20 de diciembre de 2021, que el objeto de la certificación es poner fin al cobro persuasivo y presentar la deuda a la oficina de cobro coactivo, así mismo, se plasmó en su contenido que dicha liquidación presta merito ejecutivo de conformidad con lo dispuesto en la Ley 33 de 1985, Decreto 2709 de 1994, Ley 1066 de 2006 y el Decreto No. 0314 de 2011 en concordancia con el Decreto 111 de 2013 expedido por el Departamento del Meta.

En ese orden, sea de indicar que en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 se contempló la potestad que tiene la administración para hacer efectivas algunas obligaciones crediticias a su favor mediante el procedimiento de cobro coactivo regulado en el Estatuto Tributario, esto es, entre los artículos 823 al 843 del Decreto 624 del 30 de marzo de 1989.

Por su parte, en la Ley 1437 de 2011 o C.P.A.C.A., se dispuso en los artículos 98 a 101 algunos aspectos relacionados con el procedimiento administrativo de cobro coactivo, de tal manera, qué en el inciso primero del último de ellos, se estableció que solamente serían demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo los actos administrativos que deciden las *excepciones a favor del deudor, los que ordene llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.*

Dicha disposición es concordante, entre otras, con lo dispuesto en el artículo 835 del Estatuto Tributario, en el que se contempló la intervención de la jurisdicción contenciosa administrativa en el proceso administrativo de cobro coactivo, limitándola a que *sólo serían demandables las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución.*

Ante dicho panorama factico, normativo y jurisprudencial, el Despacho concluye, que el principal acto administrativo demandado, esto es, la liquidación actualizada y certificada de la deuda adoptada con la Resolución No. 025-2021 del 20 de diciembre de 2021, no corresponde a un acto administrativo particular de carácter definitivo, pues obedece a una mera certificación de los valores adeudados por el fondo aquí demandante, y por ende, no puede ser objeto de control jurisdiccional de legalidad, pues si bien el documento hace parte integral de un título ejecutivo compuesto o complejo, también es, que ellos, ni de manera conjunta o individual, son objeto del control de legalidad, en ese sentido, los argumentos expuestos en el concepto de violación deberán ser presentados como excepciones en el cobro coactivo que adelante el ente territorial, y luego si fuera del caso, la sociedad aquí actora podrá demandar

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 28 de abril de 2021, Rád. 25000-23-26-000-2009-00038-01 (48268), C.P. Alberto Montaña Plata, - Demandante: Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. y Demandado: - Caja Nacional de Previsión EICE.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

la legalidad del acto administrativo que resuelva las excepciones y/u ordene seguir adelante con la ejecución.

En ese sentido, considera el Despacho, que si bien en el numeral segundo del artículo 828 del Estatuto Tributario, se encuentran las liquidaciones oficiales ejecutoriadas como un documento que presta mérito ejecutivo, también es, que la liquidación actualizada y certificada de la deuda aquí demandada en legalidad no connota por si mismo un título ejecutivo, sino como ya se indicó es parte integral de un título ejecutivo complejo, por lo que al margen de todo, tampoco es procedente demandar su legalidad.

En ese orden de ideas, este Juzgado, partiendo de la naturaleza de la liquidación demandada, concluye que el presente asunto no es susceptible del control judicial, razón por la cual rechazará la demanda en virtud de lo dispuesto en numeral tercero del artículo 169 del C.P.A.C.A.

Así las cosas, el **Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio,**

RESUELVE

PRIMERO: Obedecer y cumplir lo ordenado por el Tribunal Administrativo del Meta en auto del 7 de diciembre de 2022.

SEGUNDO: Rechazar la demanda presentada a través de apoderada judicial por la Fidupervisora S.A. como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes de la CAJA AGRARIA en liquidación contra el Departamento del Meta, toda vez, que el asunto no es susceptible de control judicial.

TERCERO: Una vez en firme este proveído, **Archívese el expediente**, previa devolución al interesado de los anexos, sin necesidad de desglose, dejando las constancias de los documentos devueltos y de esta providencia.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

(Firma electrónica)

ANGELA MARÍA TRUJILLO DIAZ-GRANADOS
Jueza del Circuito

Firmado Por:
Angela Maria Trujillo Diazgranados
Juez Circuito
Juzgado Administrativo

Villavicencio - Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **10ba6ffbf719800dfd1ff8d010ab245d468dd38dd3e17f6901a44c22703173**

Documento generado en 23/05/2023 01:58:50 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>