

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, diciembre diez (10) de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 50001233300020170027700
DEMANDANTE: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA
PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL META
M DE CONTROL: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

ASUNTO:

Se pronuncia el despacho sobre la solicitud de medida cautelar solicitada por la parte demandante, previo los siguientes:

ANTECEDENTES:

La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió demanda en contra del **DEPARTAMENTO DEL META**, con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución No. 511 de 23 de septiembre de 2016, a través de la cual se resolvieron las excepciones y se ordenó seguir adelante con la ejecución dentro del proceso de cobro coactivo iniciado mediante Resolución No. 429 del 29 de junio de 2016, así como de la Resolución No. 544 de 15 de diciembre de 2016, mediante la cual se resolvió en forma desfavorable el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 511 del 23 de septiembre de 2016 y, como consecuencia de ello, se ordene al **DEPARTAMENTO DEL META** la devolución de los valores que la UGPP

hubiese tenido que cancelar y/o de los valores sobre los cuales se haya decretado y efectuado embargo.

Lo anterior, por cuanto la UGPP desconoce el origen de las presuntas obligaciones contenidas en la Resolución 1275 de 2013, modificada por la Resolución 800 de 2015, a que hace referencia el mandamiento de pago, dado que las obligaciones allí señaladas corresponderían a la extinta CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, pero no fueron debidamente cobradas en el proceso de liquidación de esa entidad, perdiendo el DEPARTAMENTO DEL META la oportunidad legal para cobrarlas; además porque la UGPP no tiene competencia legal para asumir esas obligaciones.

Señaló, que el mandamiento de pago se libró con base en una resolución de liquidación de presuntas deudas de cuotas partes causadas a partir del 1 de abril de 2009 y que, según Resolución 800 de 2015, ahora son con corte al 8 de noviembre de 2011; liquidación que también es irregular y que pretende adjudicar obligaciones que la UGPP no ha contraído con esa entidad territorial, las cuales además no reúnen los requisitos para constituir el título ejecutivo complejo requerido para este tipo de obligaciones, pues, se echa de menos el acto administrativo de reconocimiento pensional de las personas que allí se relacionan, que es completamente desconocido por la UGPP, dado que se trata de reconocimientos que no fueron consultados y que, por ende, no constituyen una obligación a su cargo, conforme con las competencias que le han sido asignadas. Por lo tanto, concluyó que el procedimiento de cobro coactivo fue iniciado sin haberse constituido el correspondiente título complejo para iniciar su ejecución.

En el acápite de la demanda denominado "*PETICIÓN ESPECIAL DE MEDIDA CAUTELAR*", solicitó que se decrete la suspensión de los efectos jurídicos y económicos derivados de las Resoluciones 1275 del 22 de julio de 2013, 0800 del 25 de mayo de 2015, 511 del 23 de septiembre de 2016 y 544 del 15 de diciembre de 2016, en virtud de que la UGPP no es la obligada al pago de las cuotas partes pensionales reclamadas por la GOBERNACIÓN DEL META.

Posición de la parte demandada

El 31 de enero de 2018, se ordenó correr traslado, por el término de cinco (5) días de la medida cautelar; término dentro del cual la entidad demandada no se pronunció.

CONSIDERACIONES

Las medidas cautelares se encuentran consagradas en los artículos 229 y siguientes del CPACA. y se constituyen en un instrumento de la garantía efectiva y material de acceso a la administración de justicia que busca evitar que la duración del proceso afecte a quienes acuden a la Jurisdicción Contenciosa en procura de solucionar una determinada controversia.

El artículo 229, respecto de la procedencia de las medidas cautelares señala:

“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*
PARÁGRAFO. *Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.”*

La suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo se encuentra contemplada en el numeral 3 del artículo 230 del CPACA, como una de las medidas cautelares de posible aplicación en los juicios que cursan ante esta jurisdicción. Seguidamente, en el artículo 231 ibídem, se establecieron los requisitos de procedencia de la citada medida, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. *Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos*

procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

Frente a los requisitos para la procedencia de las medidas cautelares el H. Consejo de Estado, luego de analizar el contenido de los artículos 229 al 231 del CPACA, concluyó:

“i) Existen requisitos formales de procedibilidad de la solicitud los cuales son comunes a todas las medidas cautelares, a saber:

i.a) debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos de que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (L. 1437/2011, art. 229);

i.b) debe existir solicitud de parte ⁽¹⁴⁾ debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (L. 1437/2011, art. 229); y

i.c) la medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda (L. 1437/2011, art. 233 y 234).

ii) Existen requisitos materiales, comunes para el decreto de las medidas cautelares, a saber:

ii.a) la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (L. 1437/2011, art. 229); y

ii.b) debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (L. 1437/2011, art. 230).

iii) Existen requisitos materiales, especiales adicionales para el decreto de las medidas cautelares, a saber:

iii. a) Si se trata de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, se plantean dos (2) eventos que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda: iii.a.i) Si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud (L. 1437/2011, art. 231, inc. 1º); iii.a.ii) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (L. 1437/2011, art. 231, inc. 2º).

iii. b) Si se trata de otras medidas cautelares diferente a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos: i) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; ii) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados; iii) que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y iv) que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios (L. 1437/2011, art. 231, inc. 3º, num. 1º a 4º).”¹

De otra parte, el despacho debe realizar un análisis que, sin implicar un prejuzgamiento sobre la cuestión de fondo, le permita valorar la forma en que el acto administrativo demandado, cuya suspensión se persigue, eventualmente, vulnera la normatividad que se invoca como transgredida; análisis que exige un nivel de argumentación sólido y claro.

Frente al aspecto de que la medida cautelar no constituye prejuzgamiento, el órgano de cierre de esta jurisdicción en pronunciamiento del 11 de marzo de 2014, dentro del proceso radicado con el No. 11001 0324 000 2013 00503 00, proferido por la Sección Primera, precisó que: “*este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o “prejuzgamiento” de la causa. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar*

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, auto del 6 de abril de 2015. Exp.: 11001-03-25-000-2014-00942-00. Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.”

Ahora bien, se aclara de manera preliminar que si bien en el presente caso se solicita como medida cautelar la suspensión provisional de las Resoluciones 1275 del 22 de julio de 2013, 0800 del 25 de mayo de 2015, 511 del 23 de septiembre de 2016 y 544 del 15 de diciembre de 2016, en el libelo introductorio se solicitó únicamente la declaratoria de nulidad de las Resoluciones No. 511 del 23 de septiembre de 2015 y 544 de diciembre 15 de 2016 y, en esos términos, mediante auto del 31 de enero de 2018 se admitió la demanda; decisión debidamente notificada y ejecutoriada.

Aunado a lo anterior, según se logró establecer en el ítem de consulta de procesos de la Rama Judicial, la UGPP presentó otra demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el DEPARTAMENTO DEL META con el propósito de obtener la nulidad de las Resoluciones No. 1275 del 22 de julio de 2013 y 0800 del 25 de mayo de 2015; proceso al que le correspondió el No. de radicación 50001233300020160004000 y que se encuentra asignado al despacho de la Magistrada Teresa Herrera Andrade, por lo tanto, le está vedado a este despacho emitir pronunciamiento alguno frente a tales actos.

En ese sentido, la solicitud de suspensión provisional se estudiará frente a las Resoluciones No. 511 del 23 de septiembre de 2015 *“por la cual se resuelven excepciones y se ordena seguir adelante la ejecución”* y 544 de diciembre 15 de 2016 *“por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 511 del 23 de septiembre de 2016”*, frente a las cuales la parte demandante aduce que quebrantan las disposiciones contenidas en el Decreto 1222 de 2013, 2196 de 2009, la Ley 1151 de 2007 y Decreto Ley 254 de 2000, además, que violan de manera directa el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos emitidos por el Liquidador de la hoy extinta CAJANAL, como son, la Resolución No. 2266 del 14 de diciembre de 2012 *“Por la cual el liquidador de CAJANAL E.I.C.E.E EN LIQUIDACIÓN decide sobre la aceptación o rechazo de las reclamaciones oportunas presentadas por concepto de recobro de cuotas partes pensionales”*, la Resolución No. 3602 del 8 de abril de 2013 *“Por la cual el liquidador de CAJANAL E.I.C.E.E EN LIQUIDACIÓN declara la compensación de obligaciones recíprocas de cuotas*

partes pensionales con el FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES DEL DEPARTAMENTO DEL META” y la Resolución 3919 del 24 de abril de 2013 “Por la cual el liquidador de CAJANAL E.I.C.E.E EN LIQUIDACIÓN resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 3602”.

Así mismo, refirió que el mandamiento de pago emanado por el Asesor de la Oficina de Apoyo de Jurisdicción Coactiva del Departamento del Meta -Resolución No. 429 del 29 de junio de 2016-, se emitió con base en las Resoluciones No. 1275 del 22 de julio de 2013 *“Por medio del cual se liquida oficialmente una suma líquida de dinero por concepto de cuotas partes pensionales a favor del Departamento del Meta y en contra de la UGPP”* y la No. 800 del 25 de mayo de 2015 *“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1275 del 22 de julio de 2013”*, actos administrativos que no constituyen títulos ejecutivos por no contener una obligación clara, expresa y exigible, pues, lo que pretenden es efectuar una liquidación de unas supuestas obligaciones en las que se vinculó a CAJANAL, entidad que fue liquidada y posteriormente se decidió dejar dichas deudas en contra de la UGPP. Por el contrario, indicó que el título ejecutivo de las obligaciones cuotas partistas se constituye con la resolución que efectuó el reconocimiento pensional y el acto administrativo que liquide las cuotas partes, aspecto que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia, en el sentido de señalar que para el cobro de cuotas partes pensionales se trata de títulos complejos.

Manifestó, que a la UGPP le fue notificada una resolución global que incluye pensionados cuyo obligado correspondía a la extinta CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL- CAJANAL, en calidad de deudor; obligaciones que debieron ser cobradas directamente a esa entidad, tal como lo indica la Resolución 2266 del 14 de diciembre de 2012, pues, fue a través de la misma que CAJANAL reconoció respecto de las reclamaciones efectuadas de manera oportuna frente a recobros de cuotas partes pensionales y que debieron incluir no solo las obligaciones causadas hasta el 12 de junio de 2009 sino toda la obligación, incluida la proyección que frente a cada obligación de cuota parte se hiciera, pues, siendo un proceso de liquidación deberían proyectarse además todos los pagos futuros.

Insistió, en señalar que la UGPP no está obligada al pago de las obligaciones contenidas en el mandamiento de pago, toda vez que consecuentemente con la inexistencia del título ejecutivo, no ostenta la competencia legal para asumir dicho pago.

Indicó, que en la resolución que resolvió las excepciones se dijo que existen otros expedientes donde presuntamente reposan las resoluciones de reconocimiento pensional, los cuales en ningún momento fueron puestos a disposición de la UGPP, lo cual es contrario al mismo Decreto 314 de 2011 de recaudo de cartera del Departamento del Meta. Que de ninguna manera se podría concluir que unos actos administrativos de reconocimiento pensional emanados por el DEPARTAMENTO DEL META, donde se configuró la obligación cuotapartista con la extinta CAJANAL, puedan ser hoy parte constitutiva de un título ejecutivo en el que se está ejecutando a una persona jurídica totalmente diferente a la que adquirió la obligación, más cuando las normas que determinaron el traslado de algunas competencias a la UGPP nunca establecieron la obligatoriedad de asumir deudas por este concepto que ya estuvieran consolidadas.

Ahora bien, revisado el contenido de la solicitud de medida cautelar y teniendo en cuenta los requisitos para que proceda la suspensión de los efectos de los actos administrativos establecidos en el artículo 231 del CPACA, considera el Despacho que en este estadio del proceso no es posible acceder a suspender los efectos jurídicos de los actos administrativos demandados, pues, de la confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, no surge la violación alegada; tampoco surge dicha vulneración de la valoración inicial de las pruebas aportadas al plenario, pues, para verificar su eventual infracción deberá adentrarse el Tribunal en el estudio pormenorizado de las actuaciones adelantadas al interior del proceso de cobro coactivo administrativo adelantado por el DEPARTAMENTO DEL META contra la entidad demandante y si se quebrantaron las normas citadas; análisis que hace parte del estudio de la controversia que debe realizarse al momento de dictar sentencia, no encontrando que el cargo prospere *ab initio* por una contundente fortaleza de la propuesta de violación de normas hecha en

demanda, pues, como se indicó, es preciso revisar en detalle el diligenciamiento llevado a cabo por el ente territorial demandado.

Aunado a lo anterior, de los argumentos de la parte actora se desprende que los mismos están encaminados a controvertir el acto administrativo que sirvió de base para la ejecución del proceso de cobro coactivo, no así de las resoluciones aquí demandadas, que fueron las que despacharon desfavorablemente las excepciones propuestas, por lo tanto, no es dable realizar pronunciamiento frente a los mismos, pues, la discusión sobre la legalidad de dicho acto debe hacerse al interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho donde se solicitó la nulidad del mismo.

De otra parte y no menos importante, resalta el despacho que tampoco se encuentra acreditado que los actos demandados hayan sido proferidos por fuera de las facultades legales de las que se encontraba investida la administración departamental en este tipo de trámites, sino que, por el contrario, era su obligación resolver las excepciones propuestas por el ejecutado, así como el recurso interpuesto contra la negativa de declarar probadas las mismas.

Además, tratándose de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo indica el artículo 231 del CPACA, debió probarse siquiera sumariamente la existencia del perjuicio; situación que no aconteció en el presente caso.

Así las cosas, en esta etapa inicial del proceso, no encuentra el despacho argumentos contundentes que permitan configurar las censuras endilgadas y, como consecuencia de ello, declarar la suspensión provisional de los actos administrativos acusados, pues, como ya lo dijo el H. Consejo de Estado, la carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar deben garantizar que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración, sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio, ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.

Finalmente, se precisa que la presente decisión es dictada por el Magistrado Ponente, por así permitirlo los artículos 125, 236 y 243 del CPACA., toda vez que la misma es en sentido desfavorable.

Por lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar solicitada por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP** dentro del presente proceso, por las razones esgrimidas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: En firme la presente decisión, continúese con el trámite pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Hector Enrique Rey Moreno
Magistrado(a)
Tribunal Administrativo Del 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:

8dac0545e77eca8be3ce770bed14fba7eb35fded9ef367a9b024f22dadcc150a
Documento firmado electrónicamente en 10-12-2020

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>