



**Rama Judicial del Poder Publico  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del  
Atlántico**

**JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

Barranquilla D.E.I.P. – Atlántico, 30/09/2021

<b>Radicado</b>	08-001-33-33-013-2020-00138-00
<b>Medio de control o Acción</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>Demandante</b>	ALIRIO PARRA SILVA
<b>Demandado</b>	NACION – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL UGPP.
<b>Juez (a)</b>	ROXANA ISABEL ANGULO MUÑOZ

Visto informe en medio magnético que antecede y una vez revisado el expediente, advierte la instancia que por Secretaría se fijó en lista el día 26/04/2021 traslado de las excepciones propuestas en el proceso de la referencia (Archivo PDF: **15. FIJACIÓN EN LISTA EXCEPCIONES 26042021** del expediente en medio magnético). La parte actora recorrió traslado (**Carpeta: 18. 2020-00138-00 ProExcepcionesPrevias. Del expediente en medio magnético**)

Así las cosas, atendiendo las disposiciones previstas en la Ley 1437 de 2001 modificada por la Ley 2080 de 2021 y los principios de eficacia, eficiencia y celeridad procesal, considera la instancia es menester efectuar control de legalidad en el presente medio de control conforme a lo siguiente:

Lo primero que ha de advertir esta dependencia es que la entidad accionada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP contestó la demanda dentro del término procesal legal dispuesto para ello **“18/03/2021”, (Carpeta: 13. 2020-00138-00 ConstDemanda. Del expediente en medio magnético)**, la demanda fue notificada por la secretaria de este despacho el 07/12/2020 iniciando términos al día siguiente hasta el 18/03/2021, conforme las disposiciones de la ley 1437 de 2011. Lo anterior, a fin de aclarar la solicitud efectuada por el apoderado judicial de la parte actora de tener por no contestada la demanda por extemporánea, quien además confunde la carga procesal de remisión de traslados de la demanda con la notificación de la demanda que se efectúa por la secretaria del despacho, como aconteció el 07/12/2020.

Ahora bien, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP señalo en su contestación propone **inepta demanda** por:

- **Falta de requisitos formales** (carencia actual de objeto y asunto no susceptible de control judicial)
- **No atender en debida forma el requerimiento para declarar y/o corregir inhabilita por haber acudido a la figura del Per Saltum (art. 720 del E.T.)**
- **Indebida identificación de pretensiones.**

Se abordará inicialmente el estudio de la **Inepta demanda - No atender en debida forma el requerimiento para declarar y/o corregir inhabilita por haber acudido a la figura del Per Saltum (art. 720 del E.T.)**

Sobre lo anterior, asegura la parte accionada que el parágrafo del artículo 720 del Estatuto Tributario, en su primera parte establece la posibilidad de prescindir del recurso de reconsideración siempre y cuando se hubiere atendido en debida forma el requerimiento



## Rama Judicial del Poder Público Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

especial (figura Per Saltum), que para el caso objeto de estudio se denomina Requerimiento para Declarar y/o Corregir.

Que en el presente asunto el requerimiento para Declarar y/o Corregir RCD-2016-03866 del 29/12/2016, fue notificado en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 565 y 568 del E.T., siendo notificado por correo certificado el día 12/01/2017 a través de la empresa Servicios Postales Nacionales-72.

Sobre el particular, debe advertir esta dependencia judicial que precisamente sobre las notificaciones de dicho trámite y de los actos administrativos acusados es uno de los cargos acusados por la parte actora, y por tanto objeto de Litis, en razón de ello su resolución está sujeta al fondo del asunto, en la sentencia, y no en esta etapa procesal quedando pospuesta su resolución.

**Inepta demanda Indebida identificación de pretensiones.** la excepción planteada no es precisamente por indebida identificación de pretensiones, si no presuntamente por la falta de indicación de las normas violadas y su concepto de violación por la parte actora.

Frente lo señalado, contrario a lo advertido por el extremo pasivo, basta con observar el libelo demandatorio a folios 10-14 del expediente digital (carpeta: 1.2020-00138-00 REPARTO, DEMANDA Y PASE AL DESPACHO) se permite constatar que la parte actora ocupo acápite II: *NORMAS VIOLADAS: CONCEPTO DE LA VIOLACION*, Por tanto, cumplió con los requisitos formales de presentación de la demanda. La excepción planteada no tiene vocación de prosperidad.

Finalmente, respecto de la **Inepta demanda- falta de requisitos formales**, en el sentido que el acto administrativo demandado, es decir la liquidación oficial **Resolución No. RDO-2018-02394 del 26 de julio de 2017**, no es definitivo al haber sido modificado por la resolución RDC 352 del 12 de agosto de 2019, por la cual se revocó parcialmente la Liquidación Oficial, por tanto, el acto administrativo de Liquidación Oficial cuya nulidad se pretende, ya no existe en la vida jurídica.

De acuerdo a lo anterior, se hace necesario traer a colación los actos administrativos que pretende la parte actora en nulidad:

- Requerimiento RCD-2016-0386 de fecha 29/12/2016 *“Requerimiento para declarar y/o corregir que se afilie y/o reporte de novedad de ingreso al SGSS en Pensión y Salud”*
- Liquidación Oficial RDO-2017-02394 de fecha 26/07/2017 *“Por medio de la cual se profiere a ALIRIO PARRA SILVA con C.C. 6.818.555, Liquidación oficial por omisión en afiliación y/o vinculación de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los subsistemas de Salud y Pensiones y se sanciona por no declarar por conducta de omisión”*
- Resolución RCC-20919 de fecha 04/12/2018 *“Por medio de la cual se Libra Mandamiento de Pago y se Levantan Medidas Cautelares”*
- Resolución RCC-24102 de fecha 30/04/2019 *“Por medio de la cual se resuelven las excepciones interpuestas dentro del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado en contra de Alirio Parra Silva, identificado con C.C. 6.818.555”*
- Resolución RCC-28640 de fecha 02/12/2019 *“Por medio de la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto contra la resolución que resolvió las excepciones propuestas dentro del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado en contra de Alirio Parra Silva, identificado con C.C. 6.818.555”*

Sobre la revocatoria directa, la jurisprudencia del Consejo de estado tiene precisado que, en virtud de la misma, el acto que decida la solicitud de revocación directa no tiene recursos, **y el que la niegue no constituye acto administrativo definitivo**, ya que no hace parte de la vía gubernativa y no genera una situación jurídica nueva o distinta a la del acto administrativo que se solicite revocar directamente, por lo cual no es susceptible de acción



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

contencioso administrativa. **No así el acto que conceda la revocación directa, es decir, el acto revocatorio, que justamente por significar una nueva situación jurídica frente a la del acto revocado, pasa a ser un nuevo acto administrativo**, de allí que se considere que la revocación directa es la sustitución o supresión de un acto administrativo mediante otro acto administrativo.<sup>1</sup>

Por otro lado, para efectos de ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo resulta indispensable acreditar entre otros requisitos, el concerniente a que la parte demandante individualice con toda precisión el acto o los actos a enjuiciar, conforme lo establece el artículo 163 del mismo código<sup>2</sup>, que además dispuso como novedad *«que si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron»*.

Cabe precisar que se debe tener en cuenta también, para los efectos mencionados, el contenido del artículo 163 del CPACA, el cual señala que “Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión” en tanto que se aplica junto con lo regulado en el artículo 162 de la misma codificación, que en el numeral segundo dispone como uno de los requisitos formales de la demanda, señalar “lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad”; de modo que, el juez de lo contencioso administrativo únicamente puede estudiar y declarar probada esta excepción cuando se desatienda alguno de estos supuestos.

Lo cual evidencia que las pretensiones de nulidad de los actos administrativos acusados, constituyen una unidad jurídica y delimitan necesariamente el marco de decisión del juez, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, sin que pueda segmentarse bajo tales condiciones el análisis de su legalidad.

Jurisprudencialmente se ha señalado<sup>3</sup> que la proposición jurídica incompleta se configura en dos circunstancias, la primera de ellas, cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa *petendi*, y la segunda cuando el acto enjuiciado no es autónomo por encontrarse directamente relacionado con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible para el juez emitir una decisión de fondo.

Es por esto que para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho resulta necesario acreditar, entre otros, los requisitos establecidos en el artículo 163 del CPACA, particularmente el que hace referencia al deber que le asiste a la parte demandante de individualizar, con toda precisión, el acto administrativo a enjuiciar; además porque dicha norma expresamente dispone que *“si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron”*.

Lo anterior implica que en todo caso debe enjuiciarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración frente a una situación jurídica particular junto con aquellas decisiones, que en vía gubernativa, constituyan una unidad jurídica con el mismo, pues ello compone el marco de decisión del juez frente a una pretensión anulatoria, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, y de paso hacer idónea la eventual sentencia estimatoria.

<sup>1</sup> Consejo de Estado - Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Primera - Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA Bogotá, D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25000-23-41-000-2014-00674-01.

<sup>2</sup> «Artículo 163. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron. Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.»

<sup>3</sup> Sentencia dictada el 17 de abril de 2013, dentro del proceso 1247-2012, M.P Dr. Gustavo Gómez Aranguren y en la proferida el 29 de septiembre de 2016 en el proceso 4126-14, M.P Dr. William Hernández Gómez.



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

En términos del artículo 163 del CPACA, la individualización con precisión del acto que contempla la norma, significa que el acto a demandar debe ser aquel que crea, modifica o extingue una situación jurídica particular del actor, de manera que si no se demanda dicho acto, el Juez administrativo no tiene más opción que proferir una sentencia inhibitoria, sin que ello implique, en manera alguna, la vulneración de los derechos fundamentales del demandante, pues, al haberse acreditado que hubo una incorrecta individualización del acto acusado, no otra podría ser la decisión, pues la ineptitud de la demanda constituye un impedimento para la decisión de fondo.

Al respecto, en decisión reciente, el H. Consejo de Estado<sup>4</sup> refiriéndose a la ineptitud sustantiva de la demanda, por falta de proposición jurídica completa, señaló lo siguiente:

*“33. Conforme a lo anterior, se tiene que la proposición jurídica incompleta ocurre en aquellos casos en los cuales no se individualiza con toda precisión los actos acusados, de acuerdo con los lineamientos que están señalados en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011. Significa, entonces, que es requisito indispensable demandar el acto que contiene la manifestación de la voluntad de la administración respecto de la situación jurídica particular y concreta; y, además, las decisiones que en el procedimiento administrativo constituyan la unidad jurídica, pues, en tal sentido gira la decisión que se deba adoptar en la sentencia, en lo relacionado con las pretensiones de la demanda.*

*34. En síntesis de lo anterior, de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, se debe tener en cuenta que el acto o los actos administrativos que contienen íntegramente la manifestación de voluntad de la administración, frente a una situación jurídica particular, son los que deben ser objeto de impugnación, junto con aquellos que en la vía gubernativa o administrativa constituyan una unidad jurídica con el mismo, esto es, aquellos que resuelven los recursos interpuestos, de conformidad con el artículo 163 de la ley 1437 de 2011, toda vez que ellos determinan la órbita que delimita la decisión del juzgador, en lo relacionado con la pretensión de anulación de los mismos. Por ende, si no se observan tales aspectos, esto es, la proposición jurídica o individualización de la actuación administrativa acusada, de forma completa, se vicia de manera sustancial el contenido de la pretensión del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y con ello se impide un pronunciamiento de fondo frente a lo pretendido por el actor”.*

Así las cosas, se determina que en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho debe enjuiciarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración frente a una situación jurídica particular, junto con los demás actos que en la actuación administrativa constituyan unidad jurídica con aquel, toda vez que ello compone el marco de decisión del juez frente a una pretensión de nulidad, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y sus efectos jurídicos, con el fin de evitar decisiones inhibitorias. Ello, en garantía del principio de tutela judicial efectiva y para lograr una decisión de mérito.

En suma, si dentro del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho no se demandan la totalidad de los actos administrativos que tienen relación directa entre sí por su contenido y efectos, se configura la proposición jurídica incompleta, situación que impide al juez adelantar un análisis integral de la controversia. Sin embargo, se ha destacado la necesidad de que la jurisdicción de lo contencioso administrativo encamine sus actuaciones a la garantía y el respeto de los derechos constitucionales y legales que le asisten a los administrados y no se apegue, de forma rígida, a las ritualidades procedimentales en detrimento del derecho sustancial.

En el caso *sub examine*, el demandante acude en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicitando la nulidad del **Requerimiento RCD-2016-0386 de fecha 29/12/2016 “Requerimiento para declarar y/o corregir que se afilie y/o reporte de novedad de ingreso al SGSS en Pensión y Salud”**, **Liquidación Oficial RDO-2017-02394**

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCION “B”, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ (05 de diciembre de 2019). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00044-00(0096-14).



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

de fecha **26/07/2017** “Por medio de la cual se profiere a ALIRIO PARRA SILVA con C.C. 6.818.555, Liquidación oficial por omisión en afiliación y/o vinculación de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los subsistemas de Salud y Pensiones y se sanciona por no declarar por conducta de omisión”; **Resolución RCC-20919 de fecha 04/12/2018** “Por medio de la cual se Libra Mandamiento de Pago y se Levantan Medidas Cautelares”; **Resolución RCC-24102 de fecha 30/04/2019** “Por medio de la cual se resuelven las excepciones interpuestas dentro del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado en contra de Alirio Parra Silva, identificado con C.C. 6.818.555”; **Resolución RCC-28640 de fecha 02/12/2019** “Por medio de la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto contra la resolución que resolvió las excepciones propuestas dentro del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado en contra de Alirio Parra Silva, identificado con C.C. 6.818.555”.

Cabe precisar, que dichos actos administrativos fueron proferidos dentro de la actuación administrativa adelantada por UGPP dentro del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado en contra de Alirio Parra Silva y que en una primera oportunidad resolvieron la situación jurídica del actor.

Se ha de advertir que el Requerimiento **RCD-2016-0386 de fecha 29/12/2016** “Requerimiento para declarar y/o corregir que se afilie y/o reporte de novedad de ingreso al SGSS en Pensión y Salud”; no es susceptible de control de judicial por ser un simple acto de trámite que no define, ni establece una situación jurídica.

Por otro lado, extraña la instancia que no fuera propuesta en nulidad de la resolución **RDC 352 del 12 de agosto de 2019** “Por medio de la cual se resuelve la solicitud de revocatoria directa de la **Resolución No. RDO-2017-02394 del 26 de julio de 2017**” acceder parcialmente a la solicitud de revocatoria directa presentada por ALIRIO PARRA SILVA, contra la Resolución RDO-2017-02394 del 26 de julio de 2017.

En la demanda fue aportada por la parte actora copia del acta de fecha 11/09/2019 de notificación personal de la resolución **RDC 352 del 12 de agosto de 2019**, suscrita por el señor ALIRIO PARRA SILVA<sup>5</sup>, por lo que se deduce que la parte actora tenía pleno conocimiento de la existencia dicho acto administrativo.

Así las cosas, esta dependencia considera entonces que el hecho de no haber incluido dentro de la pretensión de nulidad de la demanda la Resolución **RDC 352 del 12 de agosto de 2019** “Por medio de la cual se resuelve la solicitud de revocatoria directa de la **Resolución No. RDO-2017-02394 del 26 de julio de 2017**” que en criterio de esta dependencia por sustracción de materia dejó sin efectos jurídicos la resolución Resolución No. RDO-2017-02394 del 26 de julio de 2017, y de ello las demás resoluciones atacadas, implicó que se configure la «proposición jurídica incompleta», toda vez que esta crea una nueva situación jurídica y particular del actor que debe ser analizada por la Jurisdicción de lo contencioso, por lo cual se declarara probada «ineptitud sustantiva de la demanda por falta de requisitos formales»

Cabe precisar que de conformidad con el numeral 5 del artículo 100 del CGP, en casos como el que nos ocupa, solo puede declararse probada la excepción previa de ineptitud de la demanda, cuando esta no cumple cualquiera de los requisitos formales consagrados en los artículos 162 y 166 del CPACA, o en el evento en que exista indebida acumulación de pretensiones, como ocurrió de acuerdo con las consideraciones expuestas.

Finalmente, se aceptará la renuncia de poder presentada por el profesional del derecho Dr. ASCANIO RAFAEL LAMAR FUENTES (**Exp. Dig. Carpeta: 20. 2020-00138-00 Renuncia Poder**), como apoderado judicial de la parte actora ALIRIO PARRA SILVA, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido como lo dispone el inciso 4 del artículo 76 del CPG.

<sup>5</sup> 8ex. Dig. Archivo PDF: DEMANDA ADMINISTRATIVA - ALIRIO PARRA (1) – Fl. 71)



**Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del  
Atlántico**

En mérito de las consideraciones expuestas el **JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** que el oficio Requerimiento RCD-2016-0386 de fecha 29/12/2016 “*Requerimiento para declarar y/o corregir que se afilie y/o reporte de novedad de ingreso al SGSS en Pensión y Salud*”; no es susceptible de control de judicial, por lo expuesto en las consideraciones de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** Probada la ineptitud sustantiva de la demanda por falta de requisitos formales por las consideraciones expuestas.

**TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior, declarar terminado el proceso de la referencia.

**CUARTO: ACEPTAR** la renuncia de poder presentada por el profesional del derecho Dr. ASCANIO RAFAEL LAMAR FUENTES (**Exp. Dig. Carpeta: 20. 2020-00138-00 RenunciaPoder**), como apoderado judicial de la parte actora ALIRIO PARRA SILVA.

**QUINTO: NOTIFIQUESE** la presente providencia por estado electrónico a las partes en la forma prevista en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011 modificada por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROXANA ISABEL ANGULO MUÑOZ**  
Juez

**Firmado Por:**

**Roxana Isabel Angulo Muñoz**  
Juez  
Juzgado Administrativo  
013  
Barranquilla - Atlántico

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:

**029efd46419500d33e6890a8c6f7e8c35d659b4ee591a17d1458ed85786fa421**

Documento generado en 30/09/2021 02:18:55 p. m.

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**