



Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil veintidós (2022)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE No.: 11001-33-35-010-2021-00170-00
DEMANDANTE: LUZ MARINA ZUÑIGA ARÉVALO
**DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE
LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP y NACIÓN –
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

1. Surtido el trámite del traslado de las excepciones propuestas, en los términos del parágrafo 2 del artículo 175 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, este Despacho entra a resolver la excepción previa formulada por una de las entidades demandadas (NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES), de conformidad con la norma en cita y los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso de la siguiente manera:

Observadas las contestaciones de las entidades demandadas, encuentra el despacho propusieron varias excepciones¹, de las cuales se destaca que una de las mismas tiene la connotación de ser previa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 100 del C.G.P., el Despacho hace referencia a la propuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores, correspondiente a “INEPTA DEMANDA- INDEBIDO AGOTAMIENTO DE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD-CONCILIACIÓN”. Las demás excepciones no están dentro de las contempladas en el artículo 100 del C.G.P., además las razones expuestas en las mismas tocan el fondo del asunto, en virtud de lo cual sus argumentos serán estudiados al momento de proferir sentencia.

2. Sobre la excepción previa INEPTA DEMANDA- INDEBIDO AGOTAMIENTO DE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD-CONCILIACIÓN, el Ministerio de Relaciones Exteriores sostiene que el demandante no agotó el requisito de procedibilidad de la conciliación extra judicial ante la Procuraduría, al tiempo que considera indebido el agotamiento del requisito de procedibilidad al no vincular la totalidad de los actos administrativos. Adicionalmente, invoca el artículo 163 de la Ley 1437 de 2011 acerca de la individualización de las pretensiones, en consecuencia, para la demandada no se agotó el requisito de procedibilidad frente al acto administrativo - Oficio S-GAPTH-21-011015 de 18 de mayo de 2021.

Dentro del mismo acápite, invoca la entidad demandada el artículo 162 Ibídem, y sostiene que el acto demandable ante la jurisdicción contencioso administrativa es aquel mediante el cual se reconoce el derecho, siempre que se haga dentro de los 4 meses siguientes a la ejecutoria de este, no siendo procedente solicitar su reliquidación, frente a lo cual, el Oficio S-GAPTH-21-011015 de 18 de mayo de 2021 no es demandable ante esta jurisdicción, pues es un acto de mero trámite informativo, por medio del cual se dio el sustento jurídico a la forma en la cual se liquidaron los aportes a pensión de la actora para el momento en que prestó sus servicios en la entidad y en ese sentido no tiene vocación de crear, modificar o extinguir una situación jurídica determinada.

Cita un pronunciamiento del Consejo de Estado sobre lo que considera la excepción

¹ Las entidades demandadas propusieron como excepciones falta de legitimación en la causa por pasiva, inepta demanda por indebido agotamiento de requisito de procedibilidad de conciliación, buena fe, inexistencia de la obligación, prescripción del derecho pretendido, especialidad del servicio exterior, irretroactividad de la sentencia C- 535/05, no procedencia de intereses moratorios, legalidad de los actos administrativos demandados, compensación y genérica.



de inepta demanda por no demandarse los actos administrativos que se considera originan el daño, y finaliza indicando que el artículo 138 del CPACA, señala que la demanda debe ser dirigida contra los actos administrativos que son causantes del daño, y en el caso presente el acto demandado no es el que presuntamente le generó los perjuicios que pretende sean reparados, y por tal motivo de prosperar la demanda frente al acto administrativo demandado dicha declaratoria en nada afectaría la liquidación de las prestaciones sociales realizadas.

3. Dentro del término de traslado, la parte demandante recorrió el traslado frente a esta excepción, indicando que no se acudió la conciliación pre-judicial por estarse ante un derecho pensional imprescriptible e irrenunciable, no susceptible de negociación alguna, para el efecto cita el pronunciamiento del Consejo de Estado en sentencia de tutela del 01 de septiembre de 2009 con radicado No 11001-03-15-000-2009-00817-00(AC); adicionalmente manifiesta que contra el Oficio S-GAPTH-21-011015 procedía únicamente el recurso de reposición, el cual no es obligación interponer.

Sobre el segundo argumento de la excepción planteada, aduce la parte actora que es contradictorio en sí, ya que primero expresa que el acto demandado negó la reliquidación de los aportes efectuados, y luego dice que es un acto de mero trámite informativo. De otra parte, el apoderado del demandante sostiene que la petición de la reclamación administrativa interpuesta ante el MRE fue clara al pedir la reliquidación y pago a favor de la UGPP, de los aportes conforme al salario real, y que la petición fue negada por el acto administrativo demandado, con lo cual evidentemente si se causa un daño a la demandante, ya que si la petición hubiera sido atendida de forma favorable, no estaríamos ante una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, puesto que la prestación habría sido reliquidada en nuevo acto administrativo por la UGPP, frente a una petición de reliquidación donde ya tendrían que considerar efectuados los aportes con forme al salario real.

4. Para resolver se **CONSIDERA**

El Juzgado considera que la excepción previa propuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores no está llamada a prosperar.

Sobre el trámite conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, en su aparte inicial dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. ***Quando los asuntos sean conciliables**, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales”.*

A su vez, la norma anterior fue objeto de modificación en su segundo inciso, por la Ley 2080 de 2021, en la siguiente forma:

“<Inciso modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.”



De cara al caso concreto, el Juzgado considera que las pretensiones de la demanda están encaminadas a obtener la reliquidación de una prestación del sistema de seguridad social, denominada la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. Así las cosas, considera este Juzgado que el asunto no es conciliable, en la medida que se discute un tema íntimamente relacionado con las prestaciones encaminadas a proteger las contingencias de la vejez –como es el caso de la indemnización sustitutiva de dicha pensión- que por su carácter resultan irrenunciables. Al respecto, el H. Consejo de Estado ha señalado sobre ese carácter, en los siguientes términos:

“(…) Con el fin de decidir sobre el trámite de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, es necesario precisar que son materia de conciliación los derechos que tengan el carácter de “inciertos y discutibles” autorizados por el artículo 53 de la Carta Política, y a los que hace referencia la Ley Estatutaria al establecer dicho requisito “... cuando los asuntos sean conciliables...” Cuando se ha adquirido el derecho pensional por cumplir los requisitos señalados en la Ley, las partes involucradas en la eventual controversia judicial, no están en posibilidad jurídica de conciliar tal derecho, ya que es de carácter imprescriptible e irrenunciable, las condiciones para su otorgamiento están dadas por la Ley y ella no puede ser objeto de negociación por ninguno de los extremos, por ser de orden público.

(...)
En tratándose del tema pensional la Subsección “A” de la Sección Segunda de ésta Corporación mediante sentencia de tutela de 1º de septiembre de 2009, Exp. No. 00817-00 actor: ISMAEL ENRIQUE MOLINA GUZMAN, sostuvo que esta clase de derechos no son conciliables – como requisito de procedibilidad -, en los siguientes términos:

“... Insiste la Sala en que para la exigencia del requisito de procedibilidad en examen, el juez en materia contencioso administrativa debe observar extremo cuidado con “los derechos ciertos y discutibles” susceptibles de conciliación en materia laboral, puesto que la mayoría de ellos son irrenunciables e imprescriptibles y para sus destinatarios son fundamentales, como sucede con el derecho a la pensión. De ahí que el rechazo de la demanda por ese motivo implica el observar especial responsabilidad en la actividad judicial. ...”²

En razón a que lo pretendido frente a la Nación Ministerio de Relaciones Exteriores tiene que ver con derechos laborales y pensionales, no susceptibles de conciliación, no es exigible el requisito de la conciliación extrajudicial para el medio de control en curso, respecto a las pretensiones enfiladas contra dicha entidad.

De otro lado, en la excepción de ineptitud de la demanda propuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se afirmó que el Oficio S-GAPTH-21-011015 de 18 de mayo de 2021, es un acto administrativo informativo o de mero trámite, por lo cual no es susceptible de ser cuestionado a través de este medio de control.

Frente a esta excepción, el Consejo de Estado ha precisado que la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda se configura cuando ocurre alguna de las hipótesis que se expone a continuación:

“18. En tal sentido, el Despacho recuerda que el ordenamiento jurídico colombiano, numeral 5º del artículo 100 del CGP, consagra de manera expresa la excepción previa denominada “Ineptitud de la demanda”, la cual se encuentra encaminada fundamentalmente a que se adecúe la misma a los requisitos de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso.

19. Cabe resaltar que dicha excepción se configura por dos razones:

a) Por falta de los requisitos formales: en este caso prospera la excepción cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 161, 162, 163, 166 y 167 del CPACA, en cuanto indican qué debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella.

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, S.C.A., radicado 44001-23-31-000-2011-00013-01(1183-11), 23 de febrero de 2012.



b) Por indebida acumulación de pretensiones: esta modalidad surge por la inobservancia de los presupuestos normativos contenidos en los artículos 137, 138, 140, 141 y 165 ibídem.³

Conforme con lo anterior, considera el Despacho el Juzgado considera que el ataque procesal formulado por la parte accionada no tiene vocación de prosperidad. En primer término, el Juzgado advierte que la demanda reúne los requisitos legales previstos en los artículos 161, 162, 163, 166 y 167 del CPACA., al tiempo que no se observa que una indebida acumulación de pretensiones por la parte actora, de tal suerte que, desde el punto de vista formal, no es posible concluir que la demanda sea inepta.

Además, nótese que el Oficio S-GAPTH-21-011015 de 18 de mayo de 2021, constituye una manifestación formal del Ministerio de Relaciones Exteriores, que define una situación jurídica determinada, como lo es la negativa a reconocer una reliquidación de los aportes pensiones desde el mes de abril de 1994 hasta febrero de 1999, con base en el salario realmente devengado por la demandante en el servicio exterior. El citado oficio indica al respecto:

“(…) Frente a su petición es pertinente informarle que los aportes pensionales girados con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, y en su caso particular como indica usted en su derecho de petición, desde el 1 de abril de 1994 hasta el 24 de febrero de 1999, vinculada al servicio de la planta externa de este Ministerio, se pagaron con base en los salarios devengados en el servicio interno, sin que le fuera dable a la entidad abstraerse del cumplimiento de las normas vigentes para la época en que se causaron los mencionados aportes, so pena de incurrir en extralimitación de funciones, contraviniendo lo establecido en el artículo 6° de la Constitución Política y en el Código Disciplinario.

La Corte Constitucional en Sentencia C-173 de 2004, declaró inexecutable los apartes del parágrafo 1° del artículo 7 de la Ley 797 del 2003, que expresamente decían: “para los cargos equivalentes en planta interna”, razón por la que los aportes en materia de seguridad social a partir de la citada sentencia se efectuaron conforme a lo ordenado por el Alto Tribunal, teniendo en cuenta que el fallo no señaló la aplicación de dichos efectos de manera retroactiva.

(…)

Como consecuencia de lo anterior, le informo que no es posible [el] reconocimiento, liquidación ni pago alguno por los mencionados conceptos, pues como se manifestó las disposiciones propias de las equivalencias en salarios para liquidar prestaciones sociales de los funcionarios que prestaron sus servicios en la planta externa del Ministerio, no fueron aplicadas para el caso de aporte a pensión, ya que se dio cumplimiento a lo establecido en las normas propias del pago de este tipo de contingencias.

(…)”

En virtud de lo expuesto, no cabe duda que las manifestaciones contenidas en el citado oficio constituyen una declaración unilateral de la voluntad de la administración, capaz de producir efectos jurídicos. Por lo tanto, este Despacho concluye que la excepción denominada “INEPTA DEMANDA- INDEBIDO AGOTAMIENTO DE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD” propuesta por la demandada MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, no tiene vocación de prosperidad.

Finalmente, se allegaron con las contestaciones de demanda de las entidades, *l)*

³ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Primera, Rad. Nro. 08001-23-33-000-2018-00355-01, 03 de diciembre de 2021, CP. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.



poder general y sus anexos, conferido mediante Escritura Pública Nro. 187 de 13 de febrero de 2015, por la Directora Jurídica de la entidad demandada UGPP, al abogado **JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.949.833 y portadora de la tarjeta profesional No. 132.448 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar dentro del presente trámite en representación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP. **II)** poder especial conferido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad Ministerio de Relaciones Exteriores, al abogado **JOSE LUIS RODRIGUEZ CALDERON**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.018.464.289 y portador de la tarjeta profesional No. 325.803 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar dentro del presente trámite en representación de la Nación- Ministerio de Relaciones Exteriores; con el poder se allegan los documentos que acreditan el nombramiento de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad.

Por lo expuesto, es procedente el reconocimiento de personería para actuar a los abogados en cita, para que obren dentro del presente trámite en representación de las entidades demandadas, dado que los poderes conferidos cumplen con las previsiones del artículo 74 del C.G.P.

En razón a lo anterior, este despacho

RESUELVE

1.- Declarar no probada la excepción denominada “INEPTA DEMANDA- INDEBIDO AGOTAMIENTO DE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD”, propuesta por la entidad demandada MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

2.- RECONOCER personería adjetiva a **JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.949.833 y portadora de la tarjeta profesional No. 132.448, para actuar en este proceso como apoderado de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, en los términos y para los efectos de poder conferido.

3.- RECONOCER personería adjetiva a **JOSE LUIS RODRIGUEZ CALDERON**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.018.464.289 y portador de la tarjeta profesional No. 325.803 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en este proceso como apoderado de la Nación- Ministerio de Relaciones Exteriores, en los términos y para los efectos de poder conferido.

4.- Ejecutoriado el presente auto, ingrésese el presente expediente al despacho para continuar con el trámite procesal.

5.- De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 201 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 9 del Decreto 806 de 2020, por secretaria, envíese correo electrónico a las partes, que informe de la publicación del estado en la página web.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



AUGUSTO LLANOS RUIZ

JUEZ

A.O.-

Firmado Por:

**Augusto Llanos Ruiz
Juez Circuito
Juzgado Administrativo**

010
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **248adc5eda3bdf5f9d727088bb78fd40233c2344d208e8606631423aa754cb84**

Documento generado en 21/04/2022 12:41:26 PM

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