



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ DC -SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá DC, veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019).-

EXPEDIENTE N°: 11001 33 37 042 2019 00157

DEMANDANTE: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI.

**DEMANDADO: Nación - U. A. E. de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
– UGPP**

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede el despacho a estudiar la admisión de la demanda de la referencia, interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA.

II. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN

**2.1 Identificación de los actos demandados y conclusión del
procedimiento administrativo**

El demandante pretende la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos: i) **Resolución RDP 028209 del 29 de julio de 2016, artículo décimo**, y los actos correspondientes a la resolución de los recursos de reposición y apelación presentados en su contra, mediante los cuales, la UGPP ordena el envío de la resolución al área competente para que se efectúen los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal:

"ARTÍCULO OCTAVO: Envíese copia de la presente resolución al área competente para que efectúe los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal por INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI por un monto de CINCO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SEIS pesos (\$5,758.856.00 m/cte), a quienes se les notificará del contenido el presente artículo informándoles que contra el mismo proceden los recursos de reposición y apelación ante LA SUBDIRECTORA DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES. De estos recursos podrán hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de Inconformidad, según el C.P.A.C.A. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se determine que se adeudan valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca

que la suma indicada debe ser objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se deba proceder a adelantar su cobro. Igualmente la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto.” (Folio 42 expediente).

En vista de lo anterior, advierte el despacho que en el asunto que se somete a estudio la parte actora pretende censurar actos administrativos de trámite, los cuales no son pasibles de control judicial. Por ello, pase la sustancia a la interpretación de lo previsto por el legislador mediante el artículo 43 del CPACA, en tanto refiere aquellos actos que pueden ser objeto de control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹:

Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Conforme a la disposición invocada y atendiendo el tenor literal de los apartes demandados, se comprende que la UGPP ordena al área competente dar inicio a una actuación administrativa tendiente a establecer si la demandante adeuda alguna suma de dinero indeterminada- en tanto apenas determinable- por concepto de aporte patronal en relación con la pensión reconocida a un trabajador. Es decir lo anterior, sin emitir una decisión definitiva al respecto; tanto así, que advierte el funcionario emisor la necesidad de verificar posteriormente si la suma a pagar es mayor, si debe ser objeto de algún tipo de actualización o si puede ser objeto de deducciones. Se trata, a la postre, de una decisión de carácter instrumental y preparatorio que no es pasible de control judicial, por las siguientes razones:

1. El Consejo de Estado en Auto de Sala Plena del 20 de abril de 2018² condensó las tesis adoptadas por las diferentes secciones, en torno al objeto del control de legalidad, destacando que existe una postura consolidada y pacífica conforme a la cual sólo hacen parte del mismo los actos definitivos, excluyendo los de trámite o preparatorios y los de ejecución. No obstante su extensión, es menester al caso transcribir lo pertinente:

"Frente al tema de la legalidad, se ha dicho reiteradamente por parte de la Sección Primera:

¹ La postura reiterada y pacífica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa admite como objeto del control de legalidad por vía de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho sólo aquellos actos que resuelven con carácter de última palabra las controversias administrativas, es decir aquellos que no son de simple trámite o impulso, y aquellos producto de la interposición de recursos contra los mismos. También son objeto del control judicial aquellos actos que impiden continuar la actuación administrativa. Ver al respecto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 23 de abril de 2015. Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00003-00. Actor: Ministerio de Educación Nacional. Demandado: UNAD.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Radicación 110010328000201800013. Actor: Orlando Muñoz Neira. Demandado: Consejo Superior de la Judicatura.

"Sobre el particular, cabe señalar que los actos administrativos de trámite son aquellos que le dan celeridad a la actuación, es decir, impulsan el trámite propio de una decisión que ha de tomarse con posterioridad, los cuales no son susceptibles de demandarse ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a diferencia de los actos definitivos que ponen fin a una actuación y que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

En tal contexto, únicamente las decisiones de la administración producto de la culminación de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de manera, que los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control; así mismo, se exceptúan de control jurisdiccional los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, toda vez que a través de ellos tampoco se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones³".

A su vez, la Sección Segunda ha dicho:

Ahora bien, si se permitiera la posibilidad de entender el acto demandado como uno definitivo, en tanto que para el actor pudo haber creado una situación particular en razón a que fue excluido del proceso por no alcanzar el puntaje que le permitiera estar dentro de los tres primero puestos, lo cierto es que de declararse la nulidad de dicho acto, impactaría necesariamente en el acto de elección pues se alteraría o modificaría la terna que la permitió.

Comoquiera que en el presente asunto no se demandó el acto de elección, es imposible entrar a analizar aquel que a juicio del actor contiene las irregularidades que predica, cobrando mayor fuerza lo dicho en los precedentes judiciales que se expusieron, en el sentido de que las irregularidades que se presentan en los actos preparatorios para la conformación de la terna afectan necesariamente la legalidad de la elección o nombramiento que se produzca, por lo que al no haberse demandado este último acto, se hace imposible el control de legalidad de la actuación administrativa⁴.

La Sección Tercera, por su parte:

Se sigue de lo expuesto que los actos preparatorios, de trámite o de ejecución escapan al escrutinio judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa, por regla general, lo que encuentra claro fundamento en el hecho de i) ser actos que no son decisorios y por ello inanes en sus efectos jurídicos, ii) no son considerados por el legislador como actos definitivos y iii) no son actos pasibles de interposición de recursos en sede administrativa; subyaciendo a todo ello una razón inobjetable: son actos respecto de los cuales no resulta posible predicar vulneración de derechos de persona alguna.

Por otro lado, la doctrina también es muy clara al determinar que los actos de trámite no están sujetos al control jurisdiccional, ni tampoco serán objeto de conocimiento, pero a título de falta de competencia, aquellos actos que no obstante corresponde al ejercicio de actividad administrativas realmente no ponen termino a una actuación administrativa, sino que se tornan en mecanismos intermedios de dicha actividad, configurando estrictamente trámite y no decisión en los términos del artículo 135 del Código de lo

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 15 de diciembre de 2017. Expediente 76001-23-33-004-2016-00838-01. M.P. Dra. María Elizabeth García González.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Providencia del 15 de febrero de 2018. Expediente 41001-23-31-000-2003-01122-01(4297-15). M.P. Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas.

Contencioso Administrativo, lo que le ha permitido sustentar a la jurisprudencia que dichas manifestaciones intermedias, en cuanto no decisorias, carecen de elementos indispensables para ser sujetos de control de legalidad⁵.

De igual forma, la Sección Cuarta ha sostenido:

"Son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, "los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".

(...)

De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, siempre que afecten derechos o intereses, impongan cargas, obligaciones o sanciones o incidan en situaciones jurídicas, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que los actos de trámite y de ejecución se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que estos no deciden definitivamente una actuación.

En ese orden de ideas, para proceder a admitir una demanda contra un acto de la Administración, debe analizarse, por el respectivo Juez, si se trata de un verdadero acto administrativo, en tanto decide de fondo el asunto, o, si siendo de trámite pone fin al proceso, haciendo imposible continuar la actuación⁶."

Finalmente, la Sección Quinta de esta Corporación, teniendo en cuenta pronunciamientos de la Corte Constitucional, también ha diferenciado claramente entre los actos de trámite y los actos definitivos, con el fin de recalcar que los únicos susceptibles de ser demandados, en materia electoral, son los definitivos que produzcan efectos jurídicos:

«Los actos de trámite son los que se "encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas"⁷. Es por tanto que "no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el llamado acto definitivo"⁸.

Si los de trámite son los que meramente dan impulso a la actuación, los preparatorios, según la academia, son aquellos previos, pero necesarios, para adoptar una decisión de fondo»⁹

Así las cosas, está completamente claro que en materia de juicios de legalidad, por regla general, los únicos actos demandables ante esta Jurisdicción son aquellos que resuelven definitivamente una actuación o que hacen imposible continuarla, por cuanto son los únicos que producen efectos jurídicos definitivos, sin que exista alguna razón atendible para desconocer este parámetro en juicios de

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 30 de enero de 2018. Expediente 11001-03-26-000-2017-00169-00(60571) M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 24 de octubre de 2013. Expediente 25000-23-37-000-2013-00264-01. M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-088 de febrero 3 de 2005 M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 18 de febrero de 2016. Expediente 11001-03-28-000-2015-00011-00 M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

constitucionalidad, respecto de los cuales, también se puede adelantar un estudio integral a la hora de analizar el acto final."

2. Se puede concluir de la jurisprudencia citada y de conformidad con la doctrina imperante, que son características del acto administrativo definitivo las siguientes:

(i) El acto administrativo definitivo produce efectos jurídicos con la capacidad de crear, modificar o extinguir una relación de derecho, es decir *"que crea derechos y obligaciones para ambas partes: la Administración y el administrado"*¹⁰.

(ii) Sus efectos jurídicos son directos, *"surgen de él y no están subordinados a la emanación de un acto posterior"*. Al respecto señala la Doctrina:

*"El acto debe producir por sí efectos jurídicos respecto del administrado; por ello los dictámenes, pericias, informes, pareceres, proyectos no constituyen actos administrativos, sino meros actos preparatorios que se emiten para hacer posible el acto principal posterior; tienen en su caso un efecto jurídico indirecto o mediato. Cuando los efectos jurídicos se agotan dentro de la propia administración, se trata de actuaciones interadministrativas que no proyectan sus efectos jurídicos hacia el exterior. (...) "*¹¹

(iii). En relación con la conformación de la voluntad estatal, su carácter es definitivo y no instrumental¹².

(iv). Los actos administrativos definitivos apuntan al fondo de la cuestión planteada, a diferencia de los actos de trámite que se refieren al desarrollo de la actuación administrativa. Al respecto señala la doctrina:

"La definitividad del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto; por eso se dice que el acto administrativo definitivo alude al fondo de la cuestión planteada, diferenciándose del acto interlocutorio o de mero trámite que, como su nombre lo indica, concierne al desarrollo del trámite, posibilitándolo u obstaculizándolo.

*El acto definitivo y el provisional contemplan dos situaciones distintas. El acto definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión. El acto provisorio, si bien puede encerrar una decisión o una resolución en sí mismo, respecto del particular administrado no concluye con la cuestión de fondo, sino que permite o no encaminarse hacia la misma."*¹³

(v). La decisión contenida en el acto administrativo definitivo no es revisable ni reclamable porque es producto del agotamiento de todas las instancias administrativas.

¹⁰ DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.

¹¹ Ibídem.

¹² Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Auto del 7 de abril de 2017 Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00364-01. Actor: EQUION ENERGÍA LIMITED. Demandado: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA

¹³ DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.
Pág. 50.

Visto lo anterior, los actos demandados en este caso, que conforman una unidad jurídica, no ostentan ninguna de las anteriores características. En realidad se trata de una decisión instrumental, dirigida a impulsar un trámite al interior de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, pues contiene una orden dirigida a una de sus dependencias para iniciar una actuación interadministrativa que permita establecer si la demandante adeuda alguna suma por concepto de aportes patronales, en este sentido no vincula directamente a esta entidad, ni crea, modifica o extingue una relación de derecho, sólo inicia la actuación dirigida a causar estos efectos.

De igual manera evidencia el carácter preparatorio del acto que su cuantía aún no se encuentra determinada, ya que puede tratarse tanto de una suma inferior a la señalada en el acto, así como puede llegar a resultar una suma superior, como consecuencia del procedimiento y la liquidación que realice la dependencia encargada, pues así lo indica a su tenor literal. Con ello, las dichas características excluyen este acto de la *demandabilidad*, y por ende de ser objeto de control judicial.

Aunado a lo anterior, precisa el despacho que solo a partir de los actos de trámite demandados- que establecen un monto a cobrar apenas determinable y no determinado-, se habrá de dar inicio a una actuación administrativa de determinación del monto cobrado por concepto de aportes para pensión no efectuados a factores de salario tenidos en cuenta para el cálculo de la mesada pensional.

Esta actuación administrativa, ha de desembocar en un acto definitivo expedido por la Subdirección de Derechos Pensionales de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP, el cual prestará verdadero mérito ejecutivo, en el sentido de que determinará con precisión el monto a pagar por parte del empleador como consecuencia de las providencias judiciales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo que ordenan la reliquidación pensional de empleados públicos tanto del orden Nacional como del Territorial.

Como se comprende, tales actos administrativos definitivos son de carácter complejo, en la medida en que integran no solo i) la determinación definitiva, sino además ii) los actos administrativos preparatorios mediante los cuales se ordena a una dependencia de la UGPP el iniciar una actuación interadministrativa que permita establecer si el empleador adeuda alguna suma por concepto de aportes patronales – valga anotar, aquellos actos de la tipología a la que pertenecen los demandados en este proceso-. Solo de tal manera, es decir, solo después de que se expida el acto administrativo que determina de manera clara, expresa y cierta el monto determinado a pagar, se considera definida la actuación administrativa y con ello, el agotamiento de la vía administrativa que resulta requisito de procedibilidad para acceder como ultima ratio a la jurisdicción.

Por último, si bien el artículo 75 del CPACA establece que por regla general no habrá recursos contra los actos de trámite o preparatorios y en el presente caso la administración dio lugar a la interposición de los mismos, esta circunstancia no convierte en acto definitivo el aquí enjuiciado, pues el hecho que la administración haya dado lugar a interponer recursos contra un acto no presta mérito para mutar su naturaleza jurídica, pues ella está definida por el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales antes señalados.

Además, la misma norma prevé que, en algunos eventos, caben los recursos contra actos de tal naturaleza¹⁴.

En atención a lo anterior, se observa en el presente caso que la demanda interpuesta por la actora, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA, pretende la declaratoria de nulidad parcial de los actos administrativos señalados a folio 2 de la demanda, expedidos por la U.A.E. DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, los cuales no son susceptibles de control judicial; de manera que lo legalmente procedente en el asunto es que este operador judicial, en fiel apego a lo previsto por el artículo 169 del CPACA, rechace la demanda:

ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

[...]

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá DC - Sección Cuarta:

RESUELVE:

PRIMERO.- Rechazar la demanda de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO.- Ejecutoriada la presente providencia archívese el expediente, y devuélvanse los anexos a los interesados sin necesidad de desglose.

¹⁴ ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución **excepto en los casos previstos en norma expresa.**

Se conserva registro del original de esta providencia, en la ubicación compartida de almacenamiento virtual de este Despacho.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

JUEZ

	JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C.
NOTIFICACIÓN ESTADO	
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO en la página web www.ramajudicial.gov.co , notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.	
Secretario	

Esta providencia fue notificada a los correos electrónicos de las partes, al tenor de lo establecido en el inciso 2 del artículo 201 del CPACA, como aparece a folio _____ del "LIBRO VIRTUAL DE NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS TOMO 1-JUZGADO 42 ADMINISTRATIVO"



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ DC -SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá DC, veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019).-

EXPEDIENTE N°: 11001 33 37 042 2019 00161

DEMANDANTE: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI.

**DEMANDADO: Nación - U. A. E. de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
– UGPP**

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede el despacho a estudiar la admisión de la demanda de la referencia, interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA.

II. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN

2.1 Identificación de los actos demandados y conclusión del procedimiento administrativo

El demandante pretende la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos: i) **Resolución RDP 021462 del 27 de mayo de 2015, artículo octavo**, y ii) los actos correspondientes a la resolución de los recursos de reposición y apelación presentados en su contra, mediante los cuales, la UGPP ordena el envío de la resolución al área competente para que se efectúen los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal:

"ARTÍCULO OCTAVO: Envíese copia de la presente resolución al área competente para que efectúe los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal por INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI por un monto de CINCO MILLONES VEINTIDOS MIL QUINIENTOS CUARENTA Y TRES pesos (\$5,022,543,00 m/cte), a quienes se les notificará del contenido el presente artículo informándoles que contra el mismo proceden los recursos de reposición y apelación ante LA SUBDIRECTORA DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES. De estos recursos podrán hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de Inconformidad, según el C.P.A.C.A. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se determine que se adeudan valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca que la suma indicada debe ser

objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se deba proceder a adelantar su cobro. Igualmente la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto.” (Folio 15 anverso expediente).

En vista de lo anterior, advierte el despacho que en el asunto que se somete a estudio la parte actora pretende censurar actos administrativos de trámite, los cuales no son pasibles de control judicial. Por ello, pase la sustancia a la interpretación de lo previsto por el legislador mediante el artículo 43 del CPACA, en tanto refiere aquellos actos que pueden ser objeto de control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹:

Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Conforme a la disposición invocada y atendiendo el tenor literal de los apartes demandados, se comprende que la UGPP ordena al área competente dar inicio a una actuación administrativa tendiente a establecer si la demandante adeuda alguna suma de dinero indeterminada- en tanto apenas determinable- por concepto de aporte patronal en relación con la pensión reconocida a un trabajador. Es decir lo anterior, sin emitir una decisión definitiva al respecto; tanto así, que advierte el funcionario emisor la necesidad de verificar posteriormente si la suma a pagar es mayor, si debe ser objeto de algún tipo de actualización o si puede ser objeto de deducciones. Se trata, a la postre, de una decisión de carácter instrumental y preparatorio que no es pasible de control judicial, por las siguientes razones:

1. El Consejo de Estado en Auto de Sala Plena del 20 de abril de 2018² condensó las tesis adoptadas por las diferentes secciones, en torno al objeto del control de legalidad, destacando que existe una postura consolidada y pacífica conforme a la cual sólo hacen parte del mismo los actos definitivos, excluyendo los de trámite o preparatorios y los de ejecución. No obstante su extensión, es menester al caso transcribir lo pertinente:

"Frente al tema de la legalidad, se ha dicho reiteradamente por parte de la Sección Primera:

¹ La postura reiterada y pacífica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa admite como objeto del control de legalidad por vía de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho sólo aquellos actos que resuelven con carácter de última palabra las controversias administrativas, es decir aquellos que no son de simple trámite o impulso, y aquellos producto de la interposición de recursos contra los mismos. También son objeto del control judicial aquellos actos que impiden continuar la actuación administrativa. Ver al respecto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 23 de abril de 2015. Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00003-00. Actor: Ministerio de Educación Nacional. Demandado: UNAD.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Radicación 110010328000201800013. Actor: Orlando Muñoz Neira. Demandado: Consejo Superior de la Judicatura.

"Sobre el particular, cabe señalar que los actos administrativos de trámite son aquellos que le dan celeridad a la actuación, es decir, impulsan el trámite propio de una decisión que ha de tomarse con posterioridad, los cuales no son susceptibles de demandarse ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a diferencia de los actos definitivos que ponen fin a una actuación y que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

En tal contexto, únicamente las decisiones de la administración producto de la culminación de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de manera, que los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control; así mismo, se exceptúan de control jurisdiccional los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, toda vez que a través de ellos tampoco se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones³".

A su vez, la Sección Segunda ha dicho:

Ahora bien, si se permitiera la posibilidad de entender el acto demandado como uno definitivo, en tanto que para el actor pudo haber creado una situación particular en razón a que fue excluido del proceso por no alcanzar el puntaje que le permitiera estar dentro de los tres primeros puestos, lo cierto es que de declararse la nulidad de dicho acto, impactaría necesariamente en el acto de elección pues se alteraría o modificaría la terna que la permitió.

Comoquiera que en el presente asunto no se demandó el acto de elección, es imposible entrar a analizar aquel que a juicio del actor contiene las irregularidades que predica, cobrando mayor fuerza lo dicho en los precedentes judiciales que se expusieron, en el sentido de que las irregularidades que se presentan en los actos preparatorios para la conformación de la terna afectan necesariamente la legalidad de la elección o nombramiento que se produzca, por lo que al no haberse demandado este último acto, se hace imposible el control de legalidad de la actuación administrativa⁴.

La Sección Tercera, por su parte:

Se sigue de lo expuesto que los actos preparatorios, de trámite o de ejecución escapan al escrutinio judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa, por regla general, lo que encuentra claro fundamento en el hecho de i) ser actos que no son decisorios y por ello inanes en sus efectos jurídicos, ii) no son considerados por el legislador como actos definitivos y iii) no son actos pasibles de interposición de recursos en sede administrativa; subyaciendo a todo ello una razón inobjetable: son actos respecto de los cuales no resulta posible predicar vulneración de derechos de persona alguna.

Por otro lado, la doctrina también es muy clara al determinar que los actos de trámite no están sujetos al control jurisdiccional, ni tampoco serán objeto de conocimiento, pero a título de falta de competencia, aquellos actos que no obstante corresponde al ejercicio de actividad administrativas realmente no ponen termino a una actuación administrativa, sino que se tornan en mecanismos intermedios de dicha actividad, configurando estrictamente trámite y no decisión en los términos del artículo 135 del Código de lo

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 15 de diciembre de 2017. Expediente 76001-23-33-004-2016-00838-01. M.P. Dra. María Elizabeth García González.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Providencia del 15 de febrero de 2018. Expediente 41001-23-31-000-2003-01122-01(4297-15). M.P. Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas.

Contencioso Administrativo, lo que le ha permitido sustentar a la jurisprudencia que dichas manifestaciones intermedias, en cuanto no decisorias, carecen de elementos indispensables para ser sujetos de control de legalidad⁵.

De igual forma, la Sección Cuarta ha sostenido:

"Son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, "los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".

(...)

De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, siempre que afecten derechos o intereses, impongan cargas, obligaciones o sanciones o incidan en situaciones jurídicas, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que los actos de trámite y de ejecución se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que estos no deciden definitivamente una actuación.

En ese orden de ideas, para proceder a admitir una demanda contra un acto de la Administración, debe analizarse, por el respectivo Juez, si se trata de un verdadero acto administrativo, en tanto decide de fondo el asunto, o, si siendo de trámite pone fin al proceso, haciendo imposible continuar la actuación⁶"

Finalmente, la Sección Quinta de esta Corporación, teniendo en cuenta pronunciamientos de la Corte Constitucional, también ha diferenciado claramente entre los actos de trámite y los actos definitivos, con el fin de recalcar que los únicos susceptibles de ser demandados, en materia electoral, son los definitivos que produzcan efectos jurídicos:

«Los actos de trámite son los que se "encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas"⁷. Es por tanto que "no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el llamado acto definitivo"⁸.

Si los de trámite son los que meramente dan impulso a la actuación, los preparatorios, según la academia, son aquellos previos, pero necesarios, para adoptar una decisión de fondo»⁹

Así las cosas, está completamente claro que en materia de juicios de legalidad, por regla general, los únicos actos demandables ante esta Jurisdicción son aquellos que resuelven definitivamente una actuación o que hacen imposible continuarla, por cuanto son los únicos que producen efectos jurídicos definitivos, sin que exista alguna razón atendible para desconocer este parámetro en juicios de

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 30 de enero de 2018. Expediente 11001-03-26-000-2017-00169-00(60571) M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 24 de octubre de 2013. Expediente 25000-23-37-000-2013-00264-01. M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-088 de febrero 3 de 2005 M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 18 de febrero de 2016. Expediente 11001-03-28-000-2015-00011-00 M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

constitucionalidad, respecto de los cuales, también se puede adelantar un estudio integral a la hora de analizar el acto final."

2. Se puede concluir de la jurisprudencia citada y de conformidad con la doctrina imperante, que son características del acto administrativo definitivo las siguientes:

(i) El acto administrativo definitivo produce efectos jurídicos con la capacidad de crear, modificar o extinguir una relación de derecho, es decir "*que crea derechos y obligaciones para ambas partes: la Administración y el administrado*"¹⁰.

(ii) Sus efectos jurídicos son directos, "*surgen de él y no están subordinados a la emanación de un acto posterior*". Al respecto señala la Doctrina:

*"El acto debe producir por sí efectos jurídicos respecto del administrado; por ello los dictámenes, pericias, informes, pareceres, proyectos no constituyen actos administrativos, sino meros actos preparatorios que se emiten para hacer posible el acto principal posterior; tienen en su caso un efecto jurídico indirecto o mediato. Cuando los efectos jurídicos se agotan dentro de la propia administración, se trata de actuaciones interadministrativas que no proyectan sus efectos jurídicos hacia el exterior. (...)"*¹¹

(iii). En relación con la conformación de la voluntad estatal, su carácter es definitivo y no instrumental¹².

(iv). Los actos administrativos definitivos apuntan al fondo de la cuestión planteada, a diferencia de los actos de trámite que se refieren al desarrollo de la actuación administrativa. Al respecto señala la doctrina:

"La definitividad del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto; por eso se dice que el acto administrativo definitivo alude al fondo de la cuestión planteada, diferenciándose del acto interlocutorio o de mero trámite que, como su nombre lo indica, concierne al desarrollo del trámite, posibilitándolo u obstaculizándolo.

*El acto definitivo y el provisional contemplan dos situaciones distintas. El acto definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión. El acto provisorio, si bien puede encerrar una decisión o una resolución en sí mismo, respecto del particular administrado no concluye con la cuestión de fondo, sino que permite o no encaminarse hacia la misma."*¹³

(v). La decisión contenida en el acto administrativo definitivo no es revisable ni reclamable porque es producto del agotamiento de todas las instancias administrativas.

¹⁰ DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.

¹¹ Ibidem.

¹² Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Auto del 7 de abril de 2017 Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00364-01. Actor: EQUION ENERGÍA LIMITED. Demandado: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA

¹³ DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.
Pág. 50.

Visto lo anterior, los actos demandados en este caso, que conforman una unidad jurídica, no ostentan ninguna de las anteriores características. En realidad se trata de una decisión instrumental, dirigida a impulsar un trámite al interior de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, pues contiene una orden dirigida a una de sus dependencias para iniciar una actuación interadministrativa que permita establecer si la demandante adeuda alguna suma por concepto de aportes patronales, en este sentido no vincula directamente a esta entidad, ni crea, modifica o extingue una relación de derecho, sólo inicia la actuación dirigida a causar estos efectos.

De igual manera evidencia el carácter preparatorio del acto que su cuantía aún no se encuentra determinada, ya que puede tratarse tanto de una suma inferior a la señalada en el acto, así como puede llegar a resultar una suma superior, como consecuencia del procedimiento y la liquidación que realice la dependencia encargada, pues así lo indica a su tenor literal. Con ello, las dichas características excluyen este acto de la *demandabilidad*, y por ende de ser objeto de control judicial.

Aunado a lo anterior, precisa el despacho que solo a partir de los actos de trámite demandados- que establecen un monto a cobrar apenas determinable y no determinado-, se habrá de dar inicio a una actuación administrativa de determinación del monto cobrado por concepto de aportes para pensión no efectuados a factores de salario tenidos en cuenta para el cálculo de la mesada pensional.

Esta actuación administrativa, ha de desembocar en un acto definitivo expedido por la Subdirección de Derechos Pensionales de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP, el cual prestará verdadero mérito ejecutivo, en el sentido de que determinará con precisión el monto a pagar por parte del empleador como consecuencia de las providencias judiciales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo que ordenan la reliquidación pensional de empleados públicos tanto del orden Nacional como del Territorial.

Como se comprende, tales actos administrativos definitivos son de carácter complejo, en la medida en que integran no solo i) la determinación definitiva, sino además ii) los actos administrativos preparatorios mediante los cuales se ordena a una dependencia de la UGPP el iniciar una actuación interadministrativa que permita establecer si el empleador adeuda alguna suma por concepto de aportes patronales – valga anotar, aquellos actos de la tipología a la que pertenecen los demandados en este proceso-. Solo de tal manera, es decir, solo después de que se expida el acto administrativo que determina de manera clara, expresa y cierta el monto determinado a pagar, se considera definida la actuación administrativa y con ello, el agotamiento de la vía administrativa que resulta requisito de procedibilidad para acceder como ultima ratio a la jurisdicción.

Por último, si bien el artículo 75 del CPACA establece que por regla general no habrá recursos contra los actos de trámite o preparatorios y en el presente caso la administración dio lugar a la interposición de los mismos, esta circunstancia no convierte en acto definitivo el aquí enjuiciado, pues el hecho que la administración haya dado lugar a interponer recursos contra un acto no presta mérito para mutar su naturaleza jurídica, pues ella está definida por el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales antes señalados.

Además, la misma norma prevé que, en algunos eventos, caben los recursos contra actos de tal naturaleza¹⁴.

En atención a lo anterior, se observa en el presente caso que la demanda interpuesta por la actora, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA, pretende la declaratoria de nulidad parcial de los actos administrativos señalados a folio 2 de la demanda, expedidos por la U.A.E. DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, los cuales no son susceptibles de control judicial; de manera que lo legalmente procedente en el asunto es que este operador judicial, en fiel apego a lo previsto por el artículo 169 del CPACA, rechace la demanda:

ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

[...]

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá DC - Sección Cuarta:

RESUELVE:

PRIMERO.- Rechazar la demanda de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO.- Ejecutoriada la presente providencia archívese el expediente, y devuélvanse los anexos a los interesados sin necesidad de desglose.

¹⁴ ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución **excepto en los casos previstos en norma expresa.**

Se conserva registro del original de esta providencia, en la ubicación compartida de almacenamiento virtual de este Despacho.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

JUEZ/

	JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C.
NOTIFICACIÓN ESTADO	
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO en la página web www.ramajudicial.gov.co , notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.	
Secretario	

Esta providencia fue notificada a los correos electrónicos de las partes, al tenor de lo establecido en el inciso 2 del artículo 201 del CPACA, como aparece a folio _____ del "LIBRO VIRTUAL DE NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS TOMO 1-JUZGADO 42 ADMINISTRATIVO"



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ DC -SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá DC, veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019).-

EXPEDIENTE N°: 11001 33 37 042 2019 00165

DEMANDANTE: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

**DEMANDADO: Nación - U. A. E. de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
– UGPP**

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede el despacho a estudiar la admisión de la demanda de la referencia, interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA.

II. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN

**2.1 Identificación de los actos demandados y conclusión del
procedimiento administrativo**

El demandante pretende la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos: i) **Resolución RDP 045376 del 28 de noviembre de 2018, artículo noveno**, y ii) los actos correspondientes a la resolución de los recursos de reposición y apelación presentados en su contra, mediante los cuales, la UGPP ordena el envío de la resolución al área competente para que se efectúen los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal:

"ARTÍCULO NOVENO: Envíese copia de la presente resolución al área competente para que efectúe los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal por MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO por un monto de OCHENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL CINCUENTA Y SEIS pesos (\$84,935,056.00 m/cte), a quienes se les notificará del contenido el presente artículo informándoles que contra el mismo proceden los recursos de reposición y apelación ante LA SUBDIRECTORA DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES. De estos recursos podrán hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de Inconformidad, según el C.P.A.C.A. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se determine que se adeudan valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca

que la suma indicada debe ser objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se deba proceder a adelantar su cobro. Igualmente la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto." (Folio 25 expediente).

En vista de lo anterior, advierte el despacho que en el asunto que se somete a estudio la parte actora pretende censurar actos administrativos de trámite, los cuales no son pasibles de control judicial. Por ello, pase la sustancia a la interpretación de lo previsto por el legislador mediante el artículo 43 del CPACA, en tanto refiere aquellos actos que pueden ser objeto de control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹:

Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Conforme a la disposición invocada y atendiendo el tenor literal de los apartes demandados, se comprende que la UGPP ordena al área competente dar inicio a una actuación administrativa tendiente a establecer si la demandante adeuda alguna suma de dinero indeterminada- en tanto apenas determinable- por concepto de aporte patronal en relación con la pensión reconocida a un trabajador. Es decir lo anterior, sin emitir una decisión definitiva al respecto; tanto así, que advierte el funcionario emisor la necesidad de verificar posteriormente si la suma a pagar es mayor, si debe ser objeto de algún tipo de actualización o si puede ser objeto de deducciones. Se trata, a la postre, de una decisión de carácter instrumental y preparatorio que no es pasible de control judicial, por las siguientes razones:

1. El Consejo de Estado en Auto de Sala Plena del 20 de abril de 2018² condensó las tesis adoptadas por las diferentes secciones, en torno al objeto del control de legalidad, destacando que existe una postura consolidada y pacífica conforme a la cual sólo hacen parte del mismo los actos definitivos, excluyendo los de trámite o preparatorios y los de ejecución. No obstante su extensión, es menester al caso transcribir lo pertinente:

"Frente al tema de la legalidad, se ha dicho reiteradamente por parte de la Sección Primera:

¹ La postura reiterada y pacífica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa admite como objeto del control de legalidad por vía de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho sólo aquellos actos que resuelven con carácter de última palabra las controversias administrativas, es decir aquellos que no son de simple trámite o impulso, y aquellos producto de la interposición de recursos contra los mismos. También son objeto del control judicial aquellos actos que impiden continuar la actuación administrativa. Ver al respecto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 23 de abril de 2015. Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00003-00. Actor: Ministerio de Educación Nacional. Demandado: UNAD.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Radicación 110010328000201800013. Actor: Orlando Muñoz Neira. Demandado: Consejo Superior de la Judicatura.

"Sobre el particular, cabe señalar que los actos administrativos de trámite son aquellos que le dan celeridad a la actuación, es decir, impulsan el trámite propio de una decisión que ha de tomarse con posterioridad, los cuales no son susceptibles de demandarse ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a diferencia de los actos definitivos que ponen fin a una actuación y que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

En tal contexto, únicamente las decisiones de la administración producto de la culminación de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de manera, que los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control; así mismo, se exceptúan de control jurisdiccional los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, toda vez que a través de ellos tampoco se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones³".

A su vez, la Sección Segunda ha dicho:

Ahora bien, si se permitiera la posibilidad de entender el acto demandado como uno definitivo, en tanto que para el actor pudo haber creado una situación particular en razón a que fue excluido del proceso por no alcanzar el puntaje que le permitiera estar dentro de los tres primeros puestos, lo cierto es que de declararse la nulidad de dicho acto, impactaría necesariamente en el acto de elección pues se alteraría o modificaría la terna que la permitió.

Comoquiera que en el presente asunto no se demandó el acto de elección, es imposible entrar a analizar aquel que a juicio del actor contiene las irregularidades que predica, cobrando mayor fuerza lo dicho en los precedentes judiciales que se expusieron, en el sentido de que las irregularidades que se presentan en los actos preparatorios para la conformación de la terna afectan necesariamente la legalidad de la elección o nombramiento que se produzca, por lo que al no haberse demandado este último acto, se hace imposible el control de legalidad de la actuación administrativa⁴.

La Sección Tercera, por su parte:

Se sigue de lo expuesto que los actos preparatorios, de trámite o de ejecución escapan al escrutinio judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa, por regla general, lo que encuentra claro fundamento en el hecho de i) ser actos que no son decisorios y por ello inanes en sus efectos jurídicos, ii) no son considerados por el legislador como actos definitivos y iii) no son actos pasibles de interposición de recursos en sede administrativa; subyaciendo a todo ello una razón inobjetable: son actos respecto de los cuales no resulta posible predicar vulneración de derechos de persona alguna.

Por otro lado, la doctrina también es muy clara al determinar que los actos de trámite no están sujetos al control jurisdiccional, ni tampoco serán objeto de conocimiento, pero a título de falta de competencia, aquellos actos que no obstante corresponde al ejercicio de actividad administrativas realmente no ponen termino a una actuación administrativa, sino que se tornan en mecanismos intermedios de dicha actividad, configurando estrictamente trámite y no decisión en los términos del artículo 135 del Código de lo

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 15 de diciembre de 2017. Expediente 76001-23-33-004-2016-00838-01. M.P. Dra. María Elizabeth García González.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Providencia del 15 de febrero de 2018. Expediente 41001-23-31-000-2003-01122-01(4297-15). M.P. Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas.

Contencioso Administrativo, lo que le ha permitido sustentar a la jurisprudencia que dichas manifestaciones intermedias, en cuanto no decisorias, carecen de elementos indispensables para ser sujetos de control de legalidad⁵.

De igual forma, la Sección Cuarta ha sostenido:

"Son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, "los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".

(...)

De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, siempre que afecten derechos o intereses, impongan cargas, obligaciones o sanciones o incidan en situaciones jurídicas, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que los actos de trámite y de ejecución se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que estos no deciden definitivamente una actuación.

En ese orden de ideas, para proceder a admitir una demanda contra un acto de la Administración, debe analizarse, por el respectivo Juez, si se trata de un verdadero acto administrativo, en tanto decide de fondo el asunto, o, si siendo de trámite pone fin al proceso, haciendo imposible continuar la actuación⁶."

Finalmente, la Sección Quinta de esta Corporación, teniendo en cuenta pronunciamientos de la Corte Constitucional, también ha diferenciado claramente entre los actos de trámite y los actos definitivos, con el fin de recalcar que los únicos susceptibles de ser demandados, en materia electoral, son los definitivos que produzcan efectos jurídicos:

«Los actos de trámite son los que se "encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas"⁷. Es por tanto que "no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el llamado acto definitivo"⁸.

Si los de trámite son los que meramente dan impulso a la actuación, los preparatorios, según la academia, son aquellos previos, pero necesarios, para adoptar una decisión de fondo»⁹

Así las cosas, está completamente claro que en materia de juicios de legalidad, por regla general, los únicos actos demandables ante esta Jurisdicción son aquellos que resuelven definitivamente una actuación o que hacen imposible continuarla, por cuanto son los únicos que producen efectos jurídicos definitivos, sin que exista alguna razón atendible para desconocer este parámetro en juicios de

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 30 de enero de 2018. Expediente 11001-03-26-000-2017-00169-00(60571) M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 24 de octubre de 2013. Expediente 25000-23-37-000-2013-00264-01. M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-088 de febrero 3 de 2005 M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 18 de febrero de 2016. Expediente 11001-03-28-000-2015-00011-00 M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

constitucionalidad, respecto de los cuales, también se puede adelantar un estudio integral a la hora de analizar el acto final."

2. Se puede concluir de la jurisprudencia citada y de conformidad con la doctrina imperante, que son características del acto administrativo definitivo las siguientes:

(i) El acto administrativo definitivo produce efectos jurídicos con la capacidad de crear, modificar o extinguir una relación de derecho, es decir "*que crea derechos y obligaciones para ambas partes: la Administración y el administrado*"¹⁰.

(ii) Sus efectos jurídicos son directos, "*surgen de él y no están subordinados a la emanación de un acto posterior*". Al respecto señala la Doctrina:

*"El acto debe producir por sí efectos jurídicos respecto del administrado; por ello los dictámenes, pericias, informes, pareceres, proyectos no constituyen actos administrativos, sino meros actos preparatorios que se emiten para hacer posible el acto principal posterior; tienen en su caso un efecto jurídico indirecto o mediato. Cuando los efectos jurídicos se agotan dentro de la propia administración, se trata de actuaciones interadministrativas que no proyectan sus efectos jurídicos hacia el exterior. (...)"*¹¹

(iii). En relación con la conformación de la voluntad estatal, su carácter es definitivo y no instrumental¹².

(iv). Los actos administrativos definitivos apuntan al fondo de la cuestión planteada, a diferencia de los actos de trámite que se refieren al desarrollo de la actuación administrativa. Al respecto señala la doctrina:

"La definitividad del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto; por eso se dice que el acto administrativo definitivo alude al fondo de la cuestión planteada, diferenciándose del acto interlocutorio o de mero trámite que, como su nombre lo indica, concierne al desarrollo del trámite, posibilitándolo u obstaculizándolo.

El acto definitivo y el provisional contemplan dos situaciones distintas. El acto definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión. El acto provisorio, si bien puede encerrar una decisión o una resolución en sí mismo, respecto del particular administrado no concluye con la cuestión de fondo, sino que permite o no encaminarse hacia la misma."¹³

(v). La decisión contenida en el acto administrativo definitivo no es revisable ni reclamable porque es producto del agotamiento de todas las instancias administrativas.

¹⁰ DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.

¹¹ Ibídem.

¹² Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Auto del 7 de abril de 2017 Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00364-01. Actor: EQUION ENERGÍA LIMITED. Demandado: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA

¹³ DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.
Pág. 50.

Visto lo anterior, los actos demandados en este caso, que conforman una unidad jurídica, no ostentan ninguna de las anteriores características. En realidad se trata de una decisión instrumental, dirigida a impulsar un trámite al interior de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, pues contiene una orden dirigida a una de sus dependencias para iniciar una actuación interadministrativa que permita establecer si la demandante adeuda alguna suma por concepto de aportes patronales, en este sentido no vincula directamente a esta entidad, ni crea, modifica o extingue una relación de derecho, sólo inicia la actuación dirigida a causar estos efectos.

De igual manera evidencia el carácter preparatorio del acto que su cuantía aún no se encuentra determinada, ya que puede tratarse tanto de una suma inferior a la señalada en el acto, así como puede llegar a resultar una suma superior, como consecuencia del procedimiento y la liquidación que realice la dependencia encargada, pues así lo indica a su tenor literal. Con ello, las dichas características excluyen este acto de la *demandabilidad*, y por ende de ser objeto de control judicial.

Aunado a lo anterior, precisa el despacho que solo a partir de los actos de trámite demandados- que establecen un monto a cobrar apenas determinable y no determinado-, se habrá de dar inicio a una actuación administrativa de determinación del monto cobrado por concepto de aportes para pensión no efectuados a factores de salario tenidos en cuenta para el cálculo de la mesada pensional.

Esta actuación administrativa, ha de desembocar en un acto definitivo expedido por la Subdirección de Derechos Pensionales de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP, el cual prestará verdadero mérito ejecutivo, en el sentido de que determinará con precisión el monto a pagar por parte del empleador como consecuencia de las providencias judiciales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo que ordenan la reliquidación pensional de empleados públicos tanto del orden Nacional como del Territorial.

Como se comprende, tales actos administrativos definitivos son de carácter complejo, en la medida en que integran no solo i) la determinación definitiva, sino además ii) los actos administrativos preparatorios mediante los cuales se ordena a una dependencia de la UGPP el iniciar una actuación interadministrativa que permita establecer si el empleador adeuda alguna suma por concepto de aportes patronales – valga anotar, aquellos actos de la tipología a la que pertenecen los demandados en este proceso-. Solo de tal manera, es decir, solo después de que se expida el acto administrativo que determina de manera clara, expresa y cierta el monto determinado a pagar, se considera definida la actuación administrativa y con ello, el agotamiento de la vía administrativa que resulta requisito de procedibilidad para acceder como ultima ratio a la jurisdicción.

Por último, si bien el artículo 75 del CPACA establece que por regla general no habrá recursos contra los actos de trámite o preparatorios y en el presente caso la administración dio lugar a la interposición de los mismos, esta circunstancia no convierte en acto definitivo el aquí enjuiciado, pues el hecho que la administración haya dado lugar a interponer recursos contra un acto no presta mérito para mutar su naturaleza jurídica, pues ella está definida por el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales antes señalados.

Además, la misma norma prevé que, en algunos eventos, caben los recursos contra actos de tal naturaleza¹⁴.

En atención a lo anterior, se observa en el presente caso que la demanda interpuesta por la actora, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA, pretende la declaratoria de nulidad parcial de los actos administrativos señalados a folio 1 y 2 de la demanda, expedidos por la U.A.E. DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, los cuales no son susceptibles de control judicial; de manera que lo legalmente procedente en el asunto es que este operador judicial, en fiel apego a lo previsto por el artículo 169 del CPACA, rechace la demanda:

ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

[...]

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá DC - Sección Cuarta:

RESUELVE:

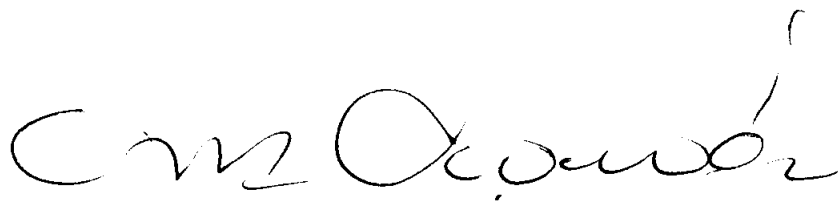
PRIMERO.- Rechazar la demanda de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO.- Ejecutoriada la presente providencia archívese el expediente, y devuélvanse los anexos a los interesados sin necesidad de desglose.

¹⁴ ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución **excepto en los casos previstos en norma expresa.**

Se conserva registro del original de esta providencia, en la ubicación compartida de almacenamiento virtual de este Despacho.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZ

	JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C.
NOTIFICACIÓN ESTADO	
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO en la página web www.ramajudicial.gov.co , notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.	
Secretario	

Esta providencia fue notificada a los correos electrónicos de las partes, al tenor de lo establecido en el inciso 2 del artículo 201 del CPACA, como aparece a folio _____ del "LIBRO VIRTUAL DE NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS TOMO 1-JUZGADO 42 ADMINISTRATIVO"



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ DC -SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá DC, veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019).-

EXPEDIENTE N°: 11001 33 37 042 2019 00167

DEMANDANTE: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI.

**DEMANDADO: Nación - U. A. E. de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
– UGPP**

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede el despacho a estudiar la admisión de la demanda de la referencia, interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA.

II. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN

**2.1 Identificación de los actos demandados y conclusión del
procedimiento administrativo**

El demandante pretende la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos: i) **Resolución RDP 007018 del 18 de febrero de 2016, artículo noveno**, y ii) los actos correspondientes a la resolución de los recursos de reposición y apelación presentados en su contra, mediante los cuales, la UGPP ordena el envío de la resolución al área competente para que se efectúen los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal:

“ARTÍCULO NOVENO: Envíese copia de la presente resolución al área competente para que efectúe los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal por INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI por un monto de SIETE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS TREINTA pesos (\$7,687,330,00 m/cte), a quienes se les notificará del contenido el presente artículo informándoles que contra el mismo proceden los recursos de reposición y apelación ante LA SUBDIRECTORA DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES. De estos recursos podrán hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de Inconformidad, según el C.P.A.C.A. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se determine que se adeudan valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca que la suma indicada debe ser

objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se deba proceder a adelantar su cobro. Igualmente la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto.” (Folio 25 expediente).

En vista de lo anterior, advierte el despacho que en el asunto que se somete a estudio la parte actora pretende censurar actos administrativos de trámite, los cuales no son pasibles de control judicial. Por ello, pase la sustancia a la interpretación de lo previsto por el legislador mediante el artículo 43 del CPACA, en tanto refiere aquellos actos que pueden ser objeto de control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹:

Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Conforme a la disposición invocada y atendiendo el tenor literal de los apartes demandados, se comprende que la UGPP ordena al área competente dar inicio a una actuación administrativa tendiente a establecer si la demandante adeuda alguna suma de dinero indeterminada- en tanto apenas determinable- por concepto de aporte patronal en relación con la pensión reconocida a un trabajador. Es decir lo anterior, sin emitir una decisión definitiva al respecto; tanto así, que advierte el funcionario emisor la necesidad de verificar posteriormente si la suma a pagar es mayor, si debe ser objeto de algún tipo de actualización o si puede ser objeto de deducciones. Se trata, a la postre, de una decisión de carácter instrumental y preparatorio que no es pasible de control judicial, por las siguientes razones:

1. El Consejo de Estado en Auto de Sala Plena del 20 de abril de 2018² condensó las tesis adoptadas por las diferentes secciones, en torno al objeto del control de legalidad, destacando que existe una postura consolidada y pacífica conforme a la cual sólo hacen parte del mismo los actos definitivos, excluyendo los de trámite o preparatorios y los de ejecución. No obstante su extensión, es menester al caso transcribir lo pertinente:

"Frente al tema de la legalidad, se ha dicho reiteradamente por parte de la Sección Primera:

¹ La postura reiterada y pacífica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa admite como objeto del control de legalidad por vía de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho sólo aquellos actos que resuelven con carácter de última palabra las controversias administrativas, es decir aquellos que no son de simple trámite o impulso, y aquellos producto de la interposición de recursos contra los mismos. También son objeto del control judicial aquellos actos que impiden continuar la actuación administrativa. Ver al respecto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 23 de abril de 2015. Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00003-00. Actor: Ministerio de Educación Nacional. Demandado: UNAD.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Radicación 110010328000201800013. Actor: Orlando Muñoz Neira. Demandado: Consejo Superior de la Judicatura.

"Sobre el particular, cabe señalar que los actos administrativos de trámite son aquellos que le dan celeridad a la actuación, es decir, impulsan el trámite propio de una decisión que ha de tomarse con posterioridad, los cuales no son susceptibles de demandarse ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a diferencia de los actos definitivos que ponen fin a una actuación y que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

En tal contexto, únicamente las decisiones de la administración producto de la culminación de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de manera, que los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control; así mismo, se exceptúan de control jurisdiccional los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, toda vez que a través de ellos tampoco se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones³".

A su vez, la Sección Segunda ha dicho:

Ahora bien, si se permitiera la posibilidad de entender el acto demandado como uno definitivo, en tanto que para el actor pudo haber creado una situación particular en razón a que fue excluido del proceso por no alcanzar el puntaje que le permitiera estar dentro de los tres primeros puestos, lo cierto es que de declararse la nulidad de dicho acto, impactaría necesariamente en el acto de elección pues se alteraría o modificaría la terna que la permitió.

Comoquiera que en el presente asunto no se demandó el acto de elección, es imposible entrar a analizar aquel que a juicio del actor contiene las irregularidades que predica, cobrando mayor fuerza lo dicho en los precedentes judiciales que se expusieron, en el sentido de que las irregularidades que se presentan en los actos preparatorios para la conformación de la terna afectan necesariamente la legalidad de la elección o nombramiento que se produzca, por lo que al no haberse demandado este último acto, se hace imposible el control de legalidad de la actuación administrativa⁴.

La Sección Tercera, por su parte:

Se sigue de lo expuesto que los actos preparatorios, de trámite o de ejecución escapan al escrutinio judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa, por regla general, lo que encuentra claro fundamento en el hecho de i) ser actos que no son decisorios y por ello inanes en sus efectos jurídicos, ii) no son considerados por el legislador como actos definitivos y iii) no son actos pasibles de interposición de recursos en sede administrativa; subyaciendo a todo ello una razón inobjetable: son actos respecto de los cuales no resulta posible predicar vulneración de derechos de persona alguna.

Por otro lado, la doctrina también es muy clara al determinar que los actos de trámite no están sujetos al control jurisdiccional, ni tampoco serán objeto de conocimiento, pero a título de falta de competencia, aquellos actos que no obstante corresponde al ejercicio de actividad administrativas realmente no ponen termino a una actuación administrativa, sino que se tornan en mecanismos intermedios de dicha actividad, configurando estrictamente trámite y no decisión en los términos del artículo 135 del Código de lo

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 15 de diciembre de 2017. Expediente 76001-23-33-004-2016-00838-01. M.P. Dra. María Elizabeth García González.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Providencia del 15 de febrero de 2018. Expediente 41001-23-31-000-2003-01122-01(4297-15). M.P. Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas.

Contencioso Administrativo, lo que le ha permitido sustentar a la jurisprudencia que dichas manifestaciones intermedias, en cuanto no decisorias, carecen de elementos indispensables para ser sujetos de control de legalidad⁵.

De igual forma, la Sección Cuarta ha sostenido:

"Son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, "los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".

(...)

De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, siempre que afecten derechos o intereses, impongan cargas, obligaciones o sanciones o incidan en situaciones jurídicas, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que los actos de trámite y de ejecución se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que estos no deciden definitivamente una actuación.

En ese orden de ideas, para proceder a admitir una demanda contra un acto de la Administración, debe analizarse, por el respectivo Juez, si se trata de un verdadero acto administrativo, en tanto decide de fondo el asunto, o, si siendo de trámite pone fin al proceso, haciendo imposible continuar la actuación⁶."

Finalmente, la Sección Quinta de esta Corporación, teniendo en cuenta pronunciamientos de la Corte Constitucional, también ha diferenciado claramente entre los actos de trámite y los actos definitivos, con el fin de recalcar que los únicos susceptibles de ser demandados, en materia electoral, son los definitivos que produzcan efectos jurídicos:

«Los actos de trámite son los que se "encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas"⁷. Es por tanto que "no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el llamado acto definitivo"⁸.

Si los de trámite son los que meramente dan impulso a la actuación, los preparatorios, según la academia, son aquellos previos, pero necesarios, para adoptar una decisión de fondo»⁹

Así las cosas, está completamente claro que en materia de juicios de legalidad, por regla general, los únicos actos demandables ante esta Jurisdicción son aquellos que resuelven definitivamente una actuación o que hacen imposible continuarla, por cuanto son los únicos que producen efectos jurídicos definitivos, sin que exista alguna razón atendible para desconocer este parámetro en juicios de

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 30 de enero de 2018. Expediente 11001-03-26-000-2017-00169-00(60571) M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 24 de octubre de 2013. Expediente 25000-23-37-000-2013-00264-01. M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-088 de febrero 3 de 2005 M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 18 de febrero de 2016. Expediente 11001-03-28-000-2015-00011-00 M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

constitucionalidad, respecto de los cuales, también se puede adelantar un estudio integral a la hora de analizar el acto final."

2. Se puede concluir de la jurisprudencia citada y de conformidad con la doctrina imperante, que son características del acto administrativo definitivo las siguientes:

(i) El acto administrativo definitivo produce efectos jurídicos con la capacidad de crear, modificar o extinguir una relación de derecho, es decir *"que crea derechos y obligaciones para ambas partes: la Administración y el administrado"*¹⁰.

(ii) Sus efectos jurídicos son directos, *"surgen de él y no están subordinados a la emanación de un acto posterior"*. Al respecto señala la Doctrina:

*"El acto debe producir por sí efectos jurídicos respecto del administrado; por ello los dictámenes, pericias, informes, pareceres, proyectos no constituyen actos administrativos, sino meros actos preparatorios que se emiten para hacer posible el acto principal posterior; tienen en su caso un efecto jurídico indirecto o mediato. Cuando los efectos jurídicos se agotan dentro de la propia administración, se trata de actuaciones interadministrativas que no proyectan sus efectos jurídicos hacia el exterior. (...) "*¹¹

(iii). En relación con la conformación de la voluntad estatal, su carácter es definitivo y no instrumental¹².

(iv). Los actos administrativos definitivos apuntan al fondo de la cuestión planteada, a diferencia de los actos de trámite que se refieren al desarrollo de la actuación administrativa. Al respecto señala la doctrina:

"La definitividad del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto; por eso se dice que el acto administrativo definitivo alude al fondo de la cuestión planteada, diferenciándose del acto interlocutorio o de mero trámite que, como su nombre lo indica, concierne al desarrollo del trámite, posibilitándolo u obstaculizándolo.

*El acto definitivo y el provisional contemplan dos situaciones distintas. El acto definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión. El acto provisorio, si bien puede encerrar una decisión o una resolución en sí mismo, respecto del particular administrado no concluye con la cuestión de fondo, sino que permite o no encaminarse hacia la misma."*¹³

(v). La decisión contenida en el acto administrativo definitivo no es revisable ni reclamable porque es producto del agotamiento de todas las instancias administrativas.

¹⁰ DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.

¹¹ Ibídem.

¹² Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Auto del 7 de abril de 2017 Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00364-01. Actor: EQUION ENERGÍA LIMITED. Demandado: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA

¹³ DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.
Pág. 50.

Visto lo anterior, los actos demandados en este caso, que conforman una unidad jurídica, no ostentan ninguna de las anteriores características. En realidad se trata de una decisión instrumental, dirigida a impulsar un trámite al interior de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, pues contiene una orden dirigida a una de sus dependencias para iniciar una actuación interadministrativa que permita establecer si la demandante adeuda alguna suma por concepto de aportes patronales, en este sentido no vincula directamente a esta entidad, ni crea, modifica o extingue una relación de derecho, sólo inicia la actuación dirigida a causar estos efectos.

De igual manera evidencia el carácter preparatorio del acto que su cuantía aún no se encuentra determinada, ya que puede tratarse tanto de una suma inferior a la señalada en el acto, así como puede llegar a resultar una suma superior, como consecuencia del procedimiento y la liquidación que realice la dependencia encargada, pues así lo indica a su tenor literal. Con ello, las dichas características excluyen este acto de la *demandabilidad*, y por ende de ser objeto de control judicial.

Aunado a lo anterior, precisa el despacho que solo a partir de los actos de trámite demandados- que establecen un monto a cobrar apenas determinable y no determinado-, se habrá de dar inicio a una actuación administrativa de determinación del monto cobrado por concepto de aportes para pensión no efectuados a factores de salario tenidos en cuenta para el cálculo de la mesada pensional.

Esta actuación administrativa, ha de desembocar en un acto definitivo expedido por la Subdirección de Derechos Pensionales de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP, el cual prestará verdadero mérito ejecutivo, en el sentido de que determinará con precisión el monto a pagar por parte del empleador como consecuencia de las providencias judiciales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo que ordenan la reliquidación pensional de empleados públicos tanto del orden Nacional como del Territorial.

Como se comprende, tales actos administrativos definitivos son de carácter complejo, en la medida en que integran no solo i) la determinación definitiva, sino además ii) los actos administrativos preparatorios mediante los cuales se ordena a una dependencia de la UGPP el iniciar una actuación interadministrativa que permita establecer si el empleador adeuda alguna suma por concepto de aportes patronales – valga anotar, aquellos actos de la tipología a la que pertenecen los demandados en este proceso-. Solo de tal manera, es decir, solo después de que se expida el acto administrativo que determina de manera clara, expresa y cierta el monto determinado a pagar, se considera definida la actuación administrativa y con ello, el agotamiento de la vía administrativa que resulta requisito de procedibilidad para acceder como ultima ratio a la jurisdicción.

Por último, si bien el artículo 75 del CPACA establece que por regla general no habrá recursos contra los actos de trámite o preparatorios y en el presente caso la administración dio lugar a la interposición de los mismos, esta circunstancia no convierte en acto definitivo el aquí enjuiciado, pues el hecho que la administración haya dado lugar a interponer recursos contra un acto no presta mérito para mutar su naturaleza jurídica, pues ella está definida por el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales antes señalados.

Además, la misma norma prevé que, en algunos eventos, caben los recursos contra actos de tal naturaleza¹⁴.

En atención a lo anterior, se observa en el presente caso que la demanda interpuesta por la actora, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA, pretende la declaratoria de nulidad parcial de los actos administrativos señalados a folio 1 (anverso) y 2 de la demanda, expedidos por la U.A.E. DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, los cuales no son susceptibles de control judicial; de manera que lo legalmente procedente en el asunto es que este operador judicial, en fiel apego a lo previsto por el artículo 169 del CPACA, rechace la demanda:

ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

[...]

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá DC - Sección Cuarta:

RESUELVE:

PRIMERO.- Rechazar la demanda de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO.- Ejecutoriada la presente providencia archívese el expediente, y devuélvanse los anexos a los interesados sin necesidad de desglose.

¹⁴ ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución **excepto en los casos previstos en norma expresa.**

Se conserva registro del original de esta providencia, en la ubicación compartida de almacenamiento virtual de este Despacho.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

JUEZ

	JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C.
NOTIFICACIÓN ESTADO	
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO en la página web www.ramajudicial.gov.co , notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.	
Secretario	

Esta providencia fue notificada a los correos electrónicos de las partes, al tenor de lo establecido en el inciso 2 del artículo 201 del CPACA, como aparece a folio _____ del "LIBRO VIRTUAL DE NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS TOMO 1-JUZGADO 42 ADMINISTRATIVO"



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ DC -SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá DC, veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019).-

EXPEDIENTE N°: 11001 33 37 042 2019 00168

DEMANDANTE: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

**DEMANDADO: Nación - U. A. E. de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
– UGPP**

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede el despacho a estudiar la admisión de la demanda de la referencia, interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA.

II. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN

**2.1 Identificación de los actos demandados y conclusión del
procedimiento administrativo**

El demandante pretende la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos: i) **Resolución RDP 42368 del 25 de octubre de 2018, artículo noveno**, y ii) los actos correspondientes a la resolución de los recursos de reposición y apelación presentados en su contra, mediante los cuales, la UGPP ordena el envío de la resolución al área competente para que se efectúen los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal:

“ARTÍCULO NOVENO: Envíese copia de la presente resolución al área competente para que efectúe los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal por REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL por un monto de SETENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN pesos (\$71,264.351 m/cte), a quienes se les notificará del contenido el presente artículo informándoles que contra el mismo proceden los recursos de reposición y apelación ante LA SUBDIRECTORA DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES. De estos recursos podrán hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de Inconformidad, según el C.P.A.C.A. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se determine que se adeudan valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca

que la suma indicada debe ser objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se deba proceder a adelantar su cobro. Igualmente la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto.”.

En vista de lo anterior, advierte el despacho que en el asunto que se somete a estudio la parte actora pretende censurar actos administrativos de trámite, los cuales no son pasibles de control judicial. Por ello, pase la sustancia a la interpretación de lo previsto por el legislador mediante el artículo 43 del CPACA, en tanto refiere aquellos actos que pueden ser objeto de control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹:

Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Conforme a la disposición invocada y atendiendo el tenor literal de los apartes demandados, se comprende que la UGPP ordena al área competente dar inicio a una actuación administrativa tendiente a establecer si la demandante adeuda alguna suma de dinero indeterminada- en tanto apenas determinable- por concepto de aporte patronal en relación con la pensión reconocida a un trabajador. Es decir lo anterior, sin emitir una decisión definitiva al respecto; tanto así, que advierte el funcionario emisor la necesidad de verificar posteriormente si la suma a pagar es mayor, si debe ser objeto de algún tipo de actualización o si puede ser objeto de deducciones. Se trata, a la postre, de una decisión de carácter instrumental y preparatorio que no es pasible de control judicial, por las siguientes razones:

1. El Consejo de Estado en Auto de Sala Plena del 20 de abril de 2018² condensó las tesis adoptadas por las diferentes secciones, en torno al objeto del control de legalidad, destacando que existe una postura consolidada y pacífica conforme a la cual sólo hacen parte del mismo los actos definitivos, excluyendo los de trámite o preparatorios y los de ejecución. No obstante su extensión, es menester al caso transcribir lo pertinente:

"Frente al tema de la legalidad, se ha dicho reiteradamente por parte de la Sección Primera:

¹ La postura reiterada y pacífica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa admite como objeto del control de legalidad por vía de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho sólo aquellos actos que resuelven con carácter de última palabra las controversias administrativas, es decir aquellos que no son de simple trámite o impulso, y aquellos producto de la interposición de recursos contra los mismos. También son objeto del control judicial aquellos actos que impiden continuar la actuación administrativa. Ver al respecto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 23 de abril de 2015. Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00003-00. Actor: Ministerio de Educación Nacional. Demandado: UNAD.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Radicación 110010328000201800013. Actor: Orlando Muñoz Neira. Demandado: Consejo Superior de la Judicatura.

"Sobre el particular, cabe señalar que los actos administrativos de trámite son aquellos que le dan celeridad a la actuación, es decir, impulsan el trámite propio de una decisión que ha de tomarse con posterioridad, los cuales no son susceptibles de demandarse ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a diferencia de los actos definitivos que ponen fin a una actuación y que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

En tal contexto, únicamente las decisiones de la administración producto de la culminación de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de manera, que los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control; así mismo, se exceptúan de control jurisdiccional los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, toda vez que a través de ellos tampoco se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones³".

A su vez, la Sección Segunda ha dicho:

Ahora bien, si se permitiera la posibilidad de entender el acto demandado como uno definitivo, en tanto que para el actor pudo haber creado una situación particular en razón a que fue excluido del proceso por no alcanzar el puntaje que le permitiera estar dentro de los tres primeros puestos, lo cierto es que de declararse la nulidad de dicho acto, impactaría necesariamente en el acto de elección pues se alteraría o modificaría la terna que la permitió.

Comoquiera que en el presente asunto no se demandó el acto de elección, es imposible entrar a analizar aquel que a juicio del actor contiene las irregularidades que predica, cobrando mayor fuerza lo dicho en los precedentes judiciales que se expusieron, en el sentido de que las irregularidades que se presentan en los actos preparatorios para la conformación de la terna afectan necesariamente la legalidad de la elección o nombramiento que se produzca, por lo que al no haberse demandado este último acto, se hace imposible el control de legalidad de la actuación administrativa⁴.

La Sección Tercera, por su parte:

Se sigue de lo expuesto que los actos preparatorios, de trámite o de ejecución escapan al escrutinio judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa, por regla general, lo que encuentra claro fundamento en el hecho de i) ser actos que no son decisorios y por ello inanes en sus efectos jurídicos, ii) no son considerados por el legislador como actos definitivos y iii) no son actos pasibles de interposición de recursos en sede administrativa; subyaciendo a todo ello una razón inobjetable: son actos respecto de los cuales no resulta posible predicar vulneración de derechos de persona alguna.

Por otro lado, la doctrina también es muy clara al determinar que los actos de trámite no están sujetos al control jurisdiccional, ni tampoco serán objeto de conocimiento, pero a título de falta de competencia, aquellos actos que no obstante corresponde al ejercicio de actividad administrativas realmente no ponen termino a una actuación administrativa, sino que se tornan en mecanismos intermedios de dicha actividad, configurando estrictamente trámite y no decisión en los términos del artículo 135 del Código de lo

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 15 de diciembre de 2017. Expediente 76001-23-33-004-2016-00838-01. M.P. Dra. María Elizabeth García González.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Providencia del 15 de febrero de 2018. Expediente 41001-23-31-000-2003-01122-01(4297-15). M.P. Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas.

Contencioso Administrativo, lo que le ha permitido sustentar a la jurisprudencia que dichas manifestaciones intermedias, en cuanto no decisorias, carecen de elementos indispensables para ser sujetos de control de legalidad⁵.

De igual forma, la Sección Cuarta ha sostenido:

"Son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, "los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".

(...)

De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, siempre que afecten derechos o intereses, impongan cargas, obligaciones o sanciones o incidan en situaciones jurídicas, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que los actos de trámite y de ejecución se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que estos no deciden definitivamente una actuación.

En ese orden de ideas, para proceder a admitir una demanda contra un acto de la Administración, debe analizarse, por el respectivo Juez, si se trata de un verdadero acto administrativo, en tanto decide de fondo el asunto, o, si siendo de trámite pone fin al proceso, haciendo imposible continuar la actuación⁶."

Finalmente, la Sección Quinta de esta Corporación, teniendo en cuenta pronunciamientos de la Corte Constitucional, también ha diferenciado claramente entre los actos de trámite y los actos definitivos, con el fin de recalcar que los únicos susceptibles de ser demandados, en materia electoral, son los definitivos que produzcan efectos jurídicos:

«Los actos de trámite son los que se "encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas"⁷. Es por tanto que "no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el llamado acto definitivo"⁸.

Si los de trámite son los que meramente dan impulso a la actuación, los preparatorios, según la academia, son aquellos previos, pero necesarios, para adoptar una decisión de fondo»⁹

Así las cosas, está completamente claro que en materia de juicios de legalidad, por regla general, los únicos actos demandables ante esta Jurisdicción son aquellos que resuelven definitivamente una actuación o que hacen imposible continuarla, por cuanto son los únicos que producen efectos jurídicos definitivos, sin que exista alguna razón atendible para desconocer este parámetro en juicios de

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 30 de enero de 2018. Expediente 11001-03-26-000-2017-00169-00(60571) M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 24 de octubre de 2013. Expediente 25000-23-37-000-2013-00264-01. M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-088 de febrero 3 de 2005 M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 18 de febrero de 2016. Expediente 11001-03-28-000-2015-00011-00 M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

constitucionalidad, respecto de los cuales, también se puede adelantar un estudio integral a la hora de analizar el acto final."

2. Se puede concluir de la jurisprudencia citada y de conformidad con la doctrina imperante, que son características del acto administrativo definitivo las siguientes:

(i) El acto administrativo definitivo produce efectos jurídicos con la capacidad de crear, modificar o extinguir una relación de derecho, es decir "*que crea derechos y obligaciones para ambas partes: la Administración y el administrado*"¹⁰.

(ii) Sus efectos jurídicos son directos, "*surgen de él y no están subordinados a la emanación de un acto posterior*". Al respecto señala la Doctrina:

*"El acto debe producir por sí efectos jurídicos respecto del administrado; por ello los dictámenes, pericias, informes, pareceres, proyectos no constituyen actos administrativos, sino meros actos preparatorios que se emiten para hacer posible el acto principal posterior; tienen en su caso un efecto jurídico indirecto o mediato. Cuando los efectos jurídicos se agotan dentro de la propia administración, se trata de actuaciones interadministrativas que no proyectan sus efectos jurídicos hacia el exterior. (...)"*¹¹

(iii). En relación con la conformación de la voluntad estatal, su carácter es definitivo y no instrumental¹².

(iv). Los actos administrativos definitivos apuntan al fondo de la cuestión planteada, a diferencia de los actos de trámite que se refieren al desarrollo de la actuación administrativa. Al respecto señala la doctrina:

"La definitividad del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto; por eso se dice que el acto administrativo definitivo alude al fondo de la cuestión planteada, diferenciándose del acto interlocutorio o de mero trámite que, como su nombre lo indica, concierne al desarrollo del trámite, posibilitándolo u obstaculizándolo.

El acto definitivo y el provisional contemplan dos situaciones distintas. El acto definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión. El acto provisorio, si bien puede encerrar una decisión o una resolución en sí mismo, respecto del particular administrado no concluye con la cuestión de fondo, sino que permite o no encaminarse hacia la misma."¹³

(v). La decisión contenida en el acto administrativo definitivo no es revisable ni reclamable porque es producto del agotamiento de todas las instancias administrativas.

¹⁰ DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.

¹¹ Ibídem.

¹² Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Auto del 7 de abril de 2017 Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00364-01. Actor: EQUION ENERGÍA LIMITED. Demandado: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA

¹³ DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.
Pág. 50.

Visto lo anterior, los actos demandados en este caso, que conforman una unidad jurídica, no ostentan ninguna de las anteriores características. En realidad se trata de una decisión instrumental, dirigida a impulsar un trámite al interior de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, pues contiene una orden dirigida a una de sus dependencias para iniciar una actuación interadministrativa que permita establecer si la demandante adeuda alguna suma por concepto de aportes patronales, en este sentido no vincula directamente a esta entidad, ni crea, modifica o extingue una relación de derecho, sólo inicia la actuación dirigida a causar estos efectos.

De igual manera evidencia el carácter preparatorio del acto que su cuantía aún no se encuentra determinada, ya que puede tratarse tanto de una suma inferior a la señalada en el acto, así como puede llegar a resultar una suma superior, como consecuencia del procedimiento y la liquidación que realice la dependencia encargada, pues así lo indica a su tenor literal. Con ello, las dichas características excluyen este acto de la *demandabilidad*, y por ende de ser objeto de control judicial.

Aunado a lo anterior, precisa el despacho que solo a partir de los actos de trámite demandados- que establecen un monto a cobrar apenas determinable y no determinado-, se habrá de dar inicio a una actuación administrativa de determinación del monto cobrado por concepto de aportes para pensión no efectuados a factores de salario tenidos en cuenta para el cálculo de la mesada pensional.

Esta actuación administrativa, ha de desembocar en un acto definitivo expedido por la Subdirección de Derechos Pensionales de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP, el cual prestará verdadero mérito ejecutivo, en el sentido de que determinará con precisión el monto a pagar por parte del empleador como consecuencia de las providencias judiciales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo que ordenan la reliquidación pensional de empleados públicos tanto del orden Nacional como del Territorial.

Como se comprende, tales actos administrativos definitivos son de carácter complejo, en la medida en que integran no solo i) la determinación definitiva, sino además ii) los actos administrativos preparatorios mediante los cuales se ordena a una dependencia de la UGPP el iniciar una actuación interadministrativa que permita establecer si el empleador adeuda alguna suma por concepto de aportes patronales – valga anotar, aquellos actos de la tipología a la que pertenecen los demandados en este proceso-. Solo de tal manera, es decir, solo después de que se expida el acto administrativo que determina de manera clara, expresa y cierta el monto determinado a pagar, se considera definida la actuación administrativa y con ello, el agotamiento de la vía administrativa que resulta requisito de procedibilidad para acceder como ultima ratio a la jurisdicción.

Por último, si bien el artículo 75 del CPACA establece que por regla general no habrá recursos contra los actos de trámite o preparatorios y en el presente caso la administración dio lugar a la interposición de los mismos, esta circunstancia no convierte en acto definitivo el aquí enjuiciado, pues el hecho que la administración haya dado lugar a interponer recursos contra un acto no presta mérito para mutar su naturaleza jurídica, pues ella está definida por el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales antes señalados.

Además, la misma norma prevé que, en algunos eventos, caben los recursos contra actos de tal naturaleza¹⁴.

En atención a lo anterior, se observa en el presente caso que la demanda interpuesta por la actora, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA, pretende la declaratoria de nulidad parcial de los actos administrativos señalados a folio 2 de la demanda, expedidos por la U.A.E. DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, los cuales no son susceptibles de control judicial; de manera que lo legalmente procedente en el asunto es que este operador judicial, en fiel apego a lo previsto por el artículo 169 del CPACA, rechace la demanda:

ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

[...]

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá DC - Sección Cuarta:

RESUELVE:

PRIMERO.- Rechazar la demanda de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO.- Ejecutoriada la presente providencia archívese el expediente, y devuélvanse los anexos a los interesados sin necesidad de desglose.

¹⁴ ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución **excepto en los casos previstos en norma expresa.**

Se conserva registro del original de esta providencia, en la ubicación compartida de almacenamiento virtual de este Despacho.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZ

	JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C.
NOTIFICACIÓN ESTADO	
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO en la página web www.ramajudicial.gov.co , notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.	
Secretario	

Esta providencia fue notificada a los correos electrónicos de las partes, al tenor de lo establecido en el inciso 2 del artículo 201 del CPACA, como aparece a folio _____ del "LIBRO VIRTUAL DE NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS TOMO 1-JUZGADO 42 ADMINISTRATIVO"



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. -SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá DC, veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019).-

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Expediente N°: 11001 33 37 042 2019 00170
Demandante: CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO-
ANDI-COMFENALCO-CARTAGENA
Demandado: UGPP.

Auto Admite Demanda

Verificado el cumplimiento de los presupuestos de la acción y que se cumple en este caso con el contenido indispensable de la demanda, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 1437 de 2011, se procederá a la admisión de la misma.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarenta Y Dos Administrativo De Oralidad Del Circuito Judicial De Bogotá D.C. - Sección Cuarta:

Resuelve

Primero: Admitir con conocimiento en primera instancia la demanda de la referencia en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Segundo: Por secretaría, **notificar** personalmente esta decisión al demandado a través de mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, enviándole copia de la presente providencia y de la demanda.

El término para contestar comenzará a correr después de surtida la notificación por mensaje electrónico.

La demandada, al momento de la notificación o al contestar la demanda, deberá **allegar** copia autentica de los documentos que acrediten la representación legal, así como todas las pruebas que se encuentren en su poder y que pretenda hacer valer en el curso de este proceso, como establece el numeral 4 del artículo 175 del CPACA.

Se exhorta a esta entidad, al tenor de lo señalado en el parágrafo primero del artículo 175 del CPACA¹, para que durante el término para dar respuesta a la demanda **aporte copia del expediente administrativo** contentivo de todos los antecedentes de la actuación administrativa que culminó con la expedición de los actos demandados.

El incumplimiento de dicho deber constituye falta gravísima para el funcionario encargado del asunto, como establece la norma en cita.

Tercero.- Se requiere a la entidad demandada **generar acuse de recibo de las notificaciones** ordenadas en esta decisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 61 numeral 3° y 199 del CPACA y el artículo 612 del CGP, de lo contrario se verá precisado el Despacho a dar aplicación a lo establecido en el Acuerdo PSAA06-3334 del Consejo Superior de la Judicatura, que en su artículo 14 literal C establece:

“Los mensajes de datos se entienden recibidos de la siguiente manera:(...)Cuando los actos de comunicación procesal emanados de la autoridad judicial, no han sido devueltos al sistema de información de la autoridad judicial, dentro de los tres (3) días calendario siguiente a su remisión.”

Cuarto.- Verificado por la Secretaría que la entidad demandada y el Ministerio Público han recibido el correo electrónico a que refiere el art. 199 del CPACA, modificado por el art. 612 del Código General del Proceso, **se correrá traslado de la demanda** por el término de treinta (30) días para los fines establecidos en el Art. 172 del CPACA. No obstante, este traslado empezará a correr sólo hasta el vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de surtida la última notificación, de conformidad con lo establecido en el inciso 5° del artículo 199 del CPACA.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 173 ibídem, el actor podrá proponer la reforma de la demanda hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda.

Quinto.- Notificar a la parte actora mediante estado electrónico.

Sexto.- La parte actora, **dentro de los cinco (05) días** siguientes a la notificación de esta providencia, **deberá remitir** a través del servicio postal certificado **copia de la demanda, de sus anexos** y del auto admisorio a la entidad demandada, sin perjuicio de las copias de estos documentos que quedarán en la secretaría del Despacho a disposición de los notificados.

En consecuencia, dentro de los cinco (05) días siguientes al envío, deberá arrimar al despacho copia de la certificación de entrega a la demandada.

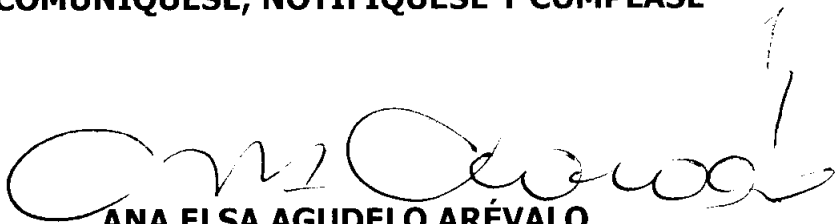
¹ Esta norma, a diferencia de lo señalado en el artículo 207 del C. C. A., no exige al Juez disponer en el auto admisorio que se aporten los antecedentes del acto demandado, sino que al respecto crea un deber para la entidad accionada, imponiéndole aportarlos durante el término de traslado de la demanda, se conteste o no la misma. Igualmente no limita este deber a los antecedentes del acto demandado, pues se refiere al expediente administrativo que contenga los antecedentes de “la actuación objeto del proceso”, que se encuentren en su poder.

Igualmente deberá enviar estos documentos, vía electrónica, a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado mediante el buzón electrónico <https://www.defensajuridica.gov.co/servicios-al-ciudadano/buzon-y-envio-de-informacion/Paginas/default.aspx>. y aportar la constancia de notificación que genera el mismo, para efectos de agotar la ritualidad establecida en el inciso 6° del artículo 199 del CPACA.

Séptimo.- Notificar personalmente este proveído la señora Agente del Ministerio Público a través de su correo electrónico, de conformidad con lo establecido en el inciso 6° del artículo 199 del CPACA.

Se conserva registro del original de esta providencia, en la ubicación compartida de almacenamiento virtual de este Despacho.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZ

	JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO en la página web www.ramajudicial.gov.co , notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.	
Secretario	

Esta providencia fue notificada a los correos electrónicos de las partes, al tenor de lo establecido en el inciso 2 del artículo 201 del CPACA, como aparece a folio _____ del "LIBRO VIRTUAL DE NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS TOMO 1-JUZGADO 42 ADMINISTRATIVO"



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ DC -SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá DC, veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019).-

EXPEDIENTE N°: 11001 33 37 042 2019 00178

DEMANDANTE: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI.

**DEMANDADO: Nación - U. A. E. de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
– UGPP**

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede el despacho a estudiar la admisión de la demanda de la referencia, interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA.

II. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN

**2.1 Identificación de los actos demandados y conclusión del
procedimiento administrativo**

El demandante pretende la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos: i) **Resolución RDP 039671 del 19 de octubre de 2017, artículo noveno**, y los actos correspondientes a la resolución de los recursos de reposición y apelación presentados en su contra, mediante los cuales, la UGPP ordena el envío de la resolución al área competente para que se efectúen los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal:

"ARTÍCULO NOVENO: Envíese copia de la presente resolución al área competente para que efectúe los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal por INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI por un monto de NOVENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (\$92,239,933,00 m/cte), a quienes se les notificará del contenido el presente artículo informándoles que contra el mismo proceden los recursos de reposición y apelación ante LA SUBDIRECTORA DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES. De estos recursos podrán hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de Inconformidad, según el C.P.A.C.A. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se determine que se adeudan valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca

que la suma indicada debe ser objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se deba proceder a adelantar su cobro. Igualmente la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto.” (Folio 25 expediente).

En vista de lo anterior, advierte el despacho que en el asunto que se somete a estudio la parte actora pretende censurar actos administrativos de trámite, los cuales no son pasibles de control judicial. Por ello, pase la sustancia a la interpretación de lo previsto por el legislador mediante el artículo 43 del CPACA, en tanto refiere aquellos actos que pueden ser objeto de control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹:

Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Conforme a la disposición invocada y atendiendo el tenor literal de los apartes demandados, se comprende que la UGPP ordena al área competente dar inicio a una actuación administrativa tendiente a establecer si la demandante adeuda alguna suma de dinero indeterminada- en tanto apenas determinable- por concepto de aporte patronal en relación con la pensión reconocida a un trabajador. Es decir lo anterior, sin emitir una decisión definitiva al respecto; tanto así, que advierte el funcionario emisor la necesidad de verificar posteriormente si la suma a pagar es mayor, si debe ser objeto de algún tipo de actualización o si puede ser objeto de deducciones. Se trata, a la postre, de una decisión de carácter instrumental y preparatorio que no es pasible de control judicial, por las siguientes razones:

1. El Consejo de Estado en Auto de Sala Plena del 20 de abril de 2018² condensó las tesis adoptadas por las diferentes secciones, en torno al objeto del control de legalidad, destacando que existe una postura consolidada y pacífica conforme a la cual sólo hacen parte del mismo los actos definitivos, excluyendo los de trámite o preparatorios y los de ejecución. No obstante su extensión, es menester al caso transcribir lo pertinente:

"Frente al tema de la legalidad, se ha dicho reiteradamente por parte de la Sección Primera:

¹ La postura reiterada y pacífica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa admite como objeto del control de legalidad por vía de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho sólo aquellos actos que resuelven con carácter de última palabra las controversias administrativas, es decir aquellos que no son de simple trámite o impulso, y aquellos producto de la interposición de recursos contra los mismos. También son objeto del control judicial aquellos actos que impiden continuar la actuación administrativa. Ver al respecto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 23 de abril de 2015. Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00003-00. Actor: Ministerio de Educación Nacional. Demandado: UNAD.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Radicación 110010328000201800013. Actor: Orlando Muñoz Neira. Demandado: Consejo Superior de la Judicatura.

"Sobre el particular, cabe señalar que los actos administrativos de trámite son aquellos que le dan celeridad a la actuación, es decir, impulsan el trámite propio de una decisión que ha de tomarse con posterioridad, los cuales no son susceptibles de demandarse ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a diferencia de los actos definitivos que ponen fin a una actuación y que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

En tal contexto, únicamente las decisiones de la administración producto de la culminación de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de manera, que los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control; así mismo, se exceptúan de control jurisdiccional los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, toda vez que a través de ellos tampoco se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones³".

A su vez, la Sección Segunda ha dicho:

Ahora bien, si se permitiera la posibilidad de entender el acto demandado como uno definitivo, en tanto que para el actor pudo haber creado una situación particular en razón a que fue excluido del proceso por no alcanzar el puntaje que le permitiera estar dentro de los tres primero puestos, lo cierto es que de declararse la nulidad de dicho acto, impactaría necesariamente en el acto de elección pues se alteraría o modificaría la terna que la permitió.

Comoquiera que en el presente asunto no se demandó el acto de elección, es imposible entrar a analizar aquel que a juicio del actor contiene las irregularidades que predica, cobrando mayor fuerza lo dicho en los precedentes judiciales que se expusieron, en el sentido de que las irregularidades que se presentan en los actos preparatorios para la conformación de la terna afectan necesariamente la legalidad de la elección o nombramiento que se produzca, por lo que al no haberse demandado este último acto, se hace imposible el control de legalidad de la actuación administrativa⁴.

La Sección Tercera, por su parte:

Se sigue de lo expuesto que los actos preparatorios, de trámite o de ejecución escapan al escrutinio judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa, por regla general, lo que encuentra claro fundamento en el hecho de i) ser actos que no son decisorios y por ello inanes en sus efectos jurídicos, ii) no son considerados por el legislador como actos definitivos y iii) no son actos pasibles de interposición de recursos en sede administrativa; subyaciendo a todo ello una razón inobjetable: son actos respecto de los cuales no resulta posible predicar vulneración de derechos de persona alguna.

Por otro lado, la doctrina también es muy clara al determinar que los actos de trámite no están sujetos al control jurisdiccional, ni tampoco serán objeto de conocimiento, pero a título de falta de competencia, aquellos actos que no obstante corresponde al ejercicio de actividad administrativas realmente no ponen termino a una actuación administrativa, sino que se tornan en mecanismos intermedios de dicha actividad, configurando estrictamente trámite y no decisión en los términos del artículo 135 del Código de lo

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 15 de diciembre de 2017. Expediente 76001-23-33-004-2016-00838-01. M.P. Dra. María Elizabeth García González.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Providencia del 15 de febrero de 2018. Expediente 41001-23-31-000-2003-01122-01(4297-15). M.P. Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas.

Contencioso Administrativo, lo que le ha permitido sustentar a la jurisprudencia que dichas manifestaciones intermedias, en cuanto no decisorias, carecen de elementos indispensables para ser sujetos de control de legalidad⁵.

De igual forma, la Sección Cuarta ha sostenido:

"Son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, "los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".

(...)

De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, siempre que afecten derechos o intereses, impongan cargas, obligaciones o sanciones o incidan en situaciones jurídicas, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que los actos de trámite y de ejecución se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que estos no deciden definitivamente una actuación.

En ese orden de ideas, para proceder a admitir una demanda contra un acto de la Administración, debe analizarse, por el respectivo Juez, si se trata de un verdadero acto administrativo, en tanto decide de fondo el asunto, o, si siendo de trámite pone fin al proceso, haciendo imposible continuar la actuación⁶"

Finalmente, la Sección Quinta de esta Corporación, teniendo en cuenta pronunciamientos de la Corte Constitucional, también ha diferenciado claramente entre los actos de trámite y los actos definitivos, con el fin de recalcar que los únicos susceptibles de ser demandados, en materia electoral, son los definitivos que produzcan efectos jurídicos:

«Los actos de trámite son los que se "encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas"⁷. Es por tanto que "no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el llamado acto definitivo"⁸.

Si los de trámite son los que meramente dan impulso a la actuación, los preparatorios, según la academia, son aquellos previos, pero necesarios, para adoptar una decisión de fondo»⁹

Así las cosas, está completamente claro que en materia de juicios de legalidad, por regla general, los únicos actos demandables ante esta Jurisdicción son aquellos que resuelven definitivamente una actuación o que hacen imposible continuarla, por cuanto son los únicos que producen efectos jurídicos definitivos, sin que exista alguna razón atendible para desconocer este parámetro en juicios de

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 30 de enero de 2018. Expediente 11001-03-26-000-2017-00169-00(60571) M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 24 de octubre de 2013. Expediente 25000-23-37-000-2013-00264-01. M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-088 de febrero 3 de 2005 M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 18 de febrero de 2016. Expediente 11001-03-28-000-2015-00011-00 M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

constitucionalidad, respecto de los cuales, también se puede adelantar un estudio integral a la hora de analizar el acto final."

2. Se puede concluir de la jurisprudencia citada y de conformidad con la doctrina imperante, que son características del acto administrativo definitivo las siguientes:

(i) El acto administrativo definitivo produce efectos jurídicos con la capacidad de crear, modificar o extinguir una relación de derecho, es decir *"que crea derechos y obligaciones para ambas partes: la Administración y el administrado"*¹⁰.

(ii) Sus efectos jurídicos son directos, *"surgen de él y no están subordinados a la emanación de un acto posterior"*. Al respecto señala la Doctrina:

*"El acto debe producir por sí efectos jurídicos respecto del administrado; por ello los dictámenes, pericias, informes, pareceres, proyectos no constituyen actos administrativos, sino meros actos preparatorios que se emiten para hacer posible el acto principal posterior; tienen en su caso un efecto jurídico indirecto o mediato. Cuando los efectos jurídicos se agotan dentro de la propia administración, se trata de actuaciones interadministrativas que no proyectan sus efectos jurídicos hacia el exterior. (...)"*¹¹

(iii). En relación con la conformación de la voluntad estatal, su carácter es definitivo y no instrumental¹².

(iv). Los actos administrativos definitivos apuntan al fondo de la cuestión planteada, a diferencia de los actos de trámite que se refieren al desarrollo de la actuación administrativa. Al respecto señala la doctrina:

"La definitividad del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto; por eso se dice que el acto administrativo definitivo alude al fondo de la cuestión planteada, diferenciándose del acto interlocutorio o de mero trámite que, como su nombre lo indica, concierne al desarrollo del trámite, posibilitándolo u obstaculizándolo.

*El acto definitivo y el provisional contemplan dos situaciones distintas. El acto definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión. El acto provisorio, si bien puede encerrar una decisión o una resolución en sí mismo, respecto del particular administrado no concluye con la cuestión de fondo, sino que permite o no encaminarse hacia la misma."*¹³

(v). La decisión contenida en el acto administrativo definitivo no es revisable ni reclamable porque es producto del agotamiento de todas las instancias administrativas.

¹⁰ DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.

¹¹ Ibídem.

¹² Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Auto del 7 de abril de 2017 Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00364-01. Actor: EQUION ENERGÍA LIMITED. Demandado: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA

¹³ DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.
Pág. 50.

Visto lo anterior, los actos demandados en este caso, que conforman una unidad jurídica, no ostentan ninguna de las anteriores características. En realidad se trata de una decisión instrumental, dirigida a impulsar un trámite al interior de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, pues contiene una orden dirigida a una de sus dependencias para iniciar una actuación interadministrativa que permita establecer si la demandante adeuda alguna suma por concepto de aportes patronales, en este sentido no vincula directamente a esta entidad, ni crea, modifica o extingue una relación de derecho, sólo inicia la actuación dirigida a causar estos efectos.

De igual manera evidencia el carácter preparatorio del acto que su cuantía aún no se encuentra determinada, ya que puede tratarse tanto de una suma inferior a la señalada en el acto, así como puede llegar a resultar una suma superior, como consecuencia del procedimiento y la liquidación que realice la dependencia encargada, pues así lo indica a su tenor literal. Con ello, las dichas características excluyen este acto de la *demandabilidad*, y por ende de ser objeto de control judicial.

Aunado a lo anterior, precisa el despacho que solo a partir de los actos de trámite demandados- que establecen un monto a cobrar apenas determinable y no determinado-, se habrá de dar inicio a una actuación administrativa de determinación del monto cobrado por concepto de aportes para pensión no efectuados a factores de salario tenidos en cuenta para el cálculo de la mesada pensional.

Esta actuación administrativa, ha de desembocar en un acto definitivo expedido por la Subdirección de Derechos Pensionales de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP, el cual prestará verdadero mérito ejecutivo, en el sentido de que determinará con precisión el monto a pagar por parte del empleador como consecuencia de las providencias judiciales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo que ordenan la reliquidación pensional de empleados públicos tanto del orden Nacional como del Territorial.

Como se comprende, tales actos administrativos definitivos son de carácter complejo, en la medida en que integran no solo i) la determinación definitiva, sino además ii) los actos administrativos preparatorios mediante los cuales se ordena a una dependencia de la UGPP el iniciar una actuación interadministrativa que permita establecer si el empleador adeuda alguna suma por concepto de aportes patronales – valga anotar, aquellos actos de la tipología a la que pertenecen los demandados en este proceso-. Solo de tal manera, es decir, solo después de que se expida el acto administrativo que determina de manera clara, expresa y cierta el monto determinado a pagar, se considera definida la actuación administrativa y con ello, el agotamiento de la vía administrativa que resulta requisito de procedibilidad para acceder como ultima ratio a la jurisdicción.

Por último, si bien el artículo 75 del CPACA establece que por regla general no habrá recursos contra los actos de trámite o preparatorios y en el presente caso la administración dio lugar a la interposición de los mismos, esta circunstancia no convierte en acto definitivo el aquí enjuiciado, pues el hecho que la administración haya dado lugar a interponer recursos contra un acto no presta mérito para mutar su naturaleza jurídica, pues ella está definida por el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales antes señalados.

Además, la misma norma prevé que, en algunos eventos, caben los recursos contra actos de tal naturaleza¹⁴.

En atención a lo anterior, se observa en el presente caso que la demanda interpuesta por la actora, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA, pretende la declaratoria de nulidad parcial de los actos administrativos señalados a folio 2 de la demanda, expedidos por la U.A.E. DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, los cuales no son susceptibles de control judicial; de manera que lo legalmente procedente en el asunto es que este operador judicial, en fiel apego a lo previsto por el artículo 169 del CPACA, rechace la demanda:

ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

[...]

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá DC - Sección Cuarta:

RESUELVE:

PRIMERO.- Rechazar la demanda de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO.- Ejecutoriada la presente providencia archívese el expediente, y devuélvanse los anexos a los interesados sin necesidad de desglose.

¹⁴ ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución **excepto en los casos previstos en norma expresa.**

Se conserva registro del original de esta providencia, en la ubicación compartida de almacenamiento virtual de este Despacho.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

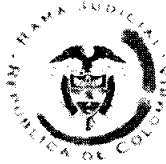


ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

JUEZ

	JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C.
NOTIFICACIÓN ESTADO	
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO en la página web www.ramajudicial.gov.co , notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.	
Secretario	

Esta providencia fue notificada a los correos electrónicos de las partes, al tenor de lo establecido en el inciso 2 del artículo 201 del CPACA, como aparece a folio _____ del "LIBRO VIRTUAL DE NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS TOMO 1-JUZGADO 42 ADMINISTRATIVO"



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ DC -SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá DC, veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019).-

EXPEDIENTE N°: 11001 33 37 042 2019 00180

DEMANDANTE: FIDUPREVISORA S.A.

**DEMANDADO: Nación - U. A. E. de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
– UGPP**

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede el despacho a estudiar la admisión de la demanda de la referencia, interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA.

II. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN

2.1 Identificación de los actos demandados y conclusión del procedimiento administrativo

El demandante pretende la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos: i) **Resolución RDP 001216 del 17 de enero de 2019, artículo primero**, mediante la cual se modifica el artículo octavo de la Resolución RDP27870 del 8 de julio de 2015, y ii) los actos correspondientes a la resolución de los recursos de reposición y apelación presentados en su contra, mediante los cuales, la UGPP ordena el envío de la resolución al área competente para que se efectúen los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal:

“ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el Artículo OCTAVO de la Resolución RDP27870 del 8 DE Julio de 2015, el cual quedará de la siguiente manera: (SIC)

(...)

ARTÍCULO OCTAVO: Envíese copia de la presente resolución al área competente para que efectúe los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal a la *FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.*, por un monto de ONCE MILLONES DIEZ

MIL NOVENTA Y TRES pesos (\$11,010,093,00 M/cte), a quienes se les notificará personalmente del contenido el presente artículo informándoles que contra el mismo proceden los recursos de reposición y apelación ante EL SUBDIRECTOR DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES. De estos recursos podrán hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de Inconformidad, según el C.P.A.C.A. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se determine que se adeudan valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca que la suma indicada debe ser objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se deba proceder a adelantar su cobro. Igualmente la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto.”.

En vista de lo anterior, advierte el despacho que en el asunto que se somete a estudio la parte actora pretende censurar actos administrativos de trámite, los cuales no son pasibles de control judicial. Por ello, pase la sustancia a la interpretación de lo previsto por el legislador mediante el artículo 43 del CPACA, en tanto refiere aquellos actos que pueden ser objeto de control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹:

Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Conforme a la disposición invocada y atendiendo el tenor literal de los apartes demandados, se comprende que la UGPP ordena al área competente dar inicio a una actuación administrativa tendiente a establecer si la demandante adeuda alguna suma de dinero indeterminada- en tanto apenas determinable- por concepto de aporte patronal en relación con la pensión reconocida a un trabajador. Es decir lo anterior, sin emitir una decisión definitiva al respecto; tanto así, que advierte el funcionario emisor la necesidad de verificar posteriormente si la suma a pagar es mayor, si debe ser objeto de algún tipo de actualización o si puede ser objeto de deducciones. Se trata, a la postre, de una decisión de carácter instrumental y preparatorio que no es pasible de control judicial, por las siguientes razones:

1. El Consejo de Estado en Auto de Sala Plena del 20 de abril de 2018² condensó las tesis adoptadas por las diferentes secciones, en torno al objeto del control de legalidad, destacando que existe una postura consolidada y pacífica conforme a la cual sólo hacen parte del mismo los actos definitivos, excluyendo los de trámite o

¹ La postura reiterada y pacífica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa admite como objeto del control de legalidad por vía de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho sólo aquellos actos que resuelven con carácter de última palabra las controversias administrativas, es decir aquellos que no son de simple trámite o impulso, y aquellos producto de la interposición de recursos contra los mismos. También son objeto del control judicial aquellos actos que impiden continuar la actuación administrativa. Ver al respecto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 23 de abril de 2015. Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00003-00. Actor: Ministerio de Educación Nacional. Demandado: UNAD.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Radicación 110010328000201800013. Actor: Orlando Muñoz Neira. Demandado: Consejo Superior de la Judicatura.

preparatorios y los de ejecución. No obstante su extensión, es menester al caso transcribir lo pertinente:

"Frente al tema de la legalidad, se ha dicho reiteradamente por parte de la Sección Primera:

"Sobre el particular, cabe señalar que los actos administrativos de trámite son aquellos que le dan celeridad a la actuación, es decir, impulsan el trámite propio de una decisión que ha de tomarse con posterioridad, los cuales no son susceptibles de demandarse ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a diferencia de los actos definitivos que ponen fin a una actuación y que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

En tal contexto, únicamente las decisiones de la administración producto de la culminación de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de manera, que los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control; así mismo, se exceptúan de control jurisdiccional los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, toda vez que a través de ellos tampoco se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones³".

A su vez, la Sección Segunda ha dicho:

Ahora bien, si se permitiera la posibilidad de entender el acto demandado como uno definitivo, en tanto que para el actor pudo haber creado una situación particular en razón a que fue excluido del proceso por no alcanzar el puntaje que le permitiera estar dentro de los tres primeros puestos, lo cierto es que de declararse la nulidad de dicho acto, impactaría necesariamente en el acto de elección pues se alteraría o modificaría la terna que la permitió.

Comoquiera que en el presente asunto no se demandó el acto de elección, es imposible entrar a analizar aquel que a juicio del actor contiene las irregularidades que predica, cobrando mayor fuerza lo dicho en los precedentes judiciales que se expusieron, en el sentido de que las irregularidades que se presentan en los actos preparatorios para la conformación de la terna afectan necesariamente la legalidad de la elección o nombramiento que se produzca, por lo que al no haberse demandado este último acto, se hace imposible el control de legalidad de la actuación administrativa⁴.

La Sección Tercera, por su parte:

Se sigue de lo expuesto que los actos preparatorios, de trámite o de ejecución escapan al escrutinio judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa, por regla general, lo que encuentra claro fundamento en el hecho de i) ser actos que no son decisorios y por ello inanes en sus efectos jurídicos, ii) no son considerados por el legislador como actos definitivos y iii) no son actos pasibles de interposición de recursos en sede administrativa; subyaciendo a todo ello una razón inobjetable: son actos respecto de los cuales no resulta posible predicar vulneración de derechos de persona alguna.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 15 de diciembre de 2017. Expediente 76001-23-33-004-2016-00838-01. M.P. Dra. María Elizabeth García González.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Providencia del 15 de febrero de 2018. Expediente 41001-23-31-000-2003-01122-01(4297-15). M.P. Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas.

Por otro lado, la doctrina también es muy clara al determinar que los actos de trámite no están sujetos al control jurisdiccional, ni tampoco serán objeto de conocimiento, pero a título de falta de competencia, aquellos actos que no obstante corresponde al ejercicio de actividad administrativas realmente no ponen termino a una actuación administrativa, sino que se tornan en mecanismos intermedios de dicha actividad, configurando estrictamente trámite y no decisión en los términos del artículo 135 del Código de lo Contencioso Administrativo, lo que le ha permitido sustentar a la jurisprudencia que dichas manifestaciones intermedias, en cuanto no decisorias, carecen de elementos indispensables para ser sujetos de control de legalidad⁵.

De igual forma, la Sección Cuarta ha sostenido:

"Son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, "los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".

(...)

De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, siempre que afecten derechos o intereses, impongan cargas, obligaciones o sanciones o incidan en situaciones jurídicas, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que los actos de trámite y de ejecución se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que estos no deciden definitivamente una actuación.

En ese orden de ideas, para proceder a admitir una demanda contra un acto de la Administración, debe analizarse, por el respectivo Juez, si se trata de un verdadero acto administrativo, en tanto decide de fondo el asunto, o, si siendo de trámite pone fin al proceso, haciendo imposible continuar la actuación⁶."

Finalmente, la Sección Quinta de esta Corporación, teniendo en cuenta pronunciamientos de la Corte Constitucional, también ha diferenciado claramente entre los actos de trámite y los actos definitivos, con el fin de recalcar que los únicos susceptibles de ser demandados, en materia electoral, son los definitivos que produzcan efectos jurídicos:

«Los actos de trámite son los que se "encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas"⁷. Es por tanto que "no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el llamado acto definitivo"⁸.

Si los de trámite son los que meramente dan impulso a la actuación, los preparatorios, según la academia, son aquellos previos, pero necesarios, para adoptar una decisión de fondo»⁹

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 30 de enero de 2018. Expediente 11001-03-26-000-2017-00169-00(60571) M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 24 de octubre de 2013. Expediente 25000-23-37-000-2013-00264-01. M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-088 de febrero 3 de 2005 M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 18 de febrero de 2016. Expediente 11001-03-28-000-2015-00011-00 M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

Así las cosas, está completamente claro que en materia de juicios de legalidad, por regla general, los únicos actos demandables ante esta Jurisdicción son aquellos que resuelven definitivamente una actuación o que hacen imposible continuarla, por cuanto son los únicos que producen efectos jurídicos definitivos, sin que exista alguna razón atendible para desconocer este parámetro en juicios de constitucionalidad, respecto de los cuales, también se puede adelantar un estudio integral a la hora de analizar el acto final."

2. Se puede concluir de la jurisprudencia citada y de conformidad con la doctrina imperante, que son características del acto administrativo definitivo las siguientes:

(i) El acto administrativo definitivo produce efectos jurídicos con la capacidad de crear, modificar o extinguir una relación de derecho, es decir "*que crea derechos y obligaciones para ambas partes: la Administración y el administrado*"¹⁰.

(ii) Sus efectos jurídicos son directos, "*surgen de él y no están subordinados a la emanación de un acto posterior*". Al respecto señala la Doctrina:

*"El acto debe producir por sí efectos jurídicos respecto del administrado; por ello los dictámenes, pericias, informes, pareceres, proyectos no constituyen actos administrativos, sino meros actos preparatorios que se emiten para hacer posible el acto principal posterior; tienen en su caso un efecto jurídico indirecto o mediato. Cuando los efectos jurídicos se agotan dentro de la propia administración, se trata de actuaciones interadministrativas que no proyectan sus efectos jurídicos hacia el exterior. (...)"*¹¹

(iii). En relación con la conformación de la voluntad estatal, su carácter es definitivo y no instrumental¹².

(iv). Los actos administrativos definitivos apuntan al fondo de la cuestión planteada, a diferencia de los actos de trámite que se refieren al desarrollo de la actuación administrativa. Al respecto señala la doctrina:

"La definitividad del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto; por eso se dice que el acto administrativo definitivo alude al fondo de la cuestión planteada, diferenciándose del acto interlocutorio o de mero trámite que, como su nombre lo indica, concierne al desarrollo del trámite, posibilitándolo u obstaculizándolo.

El acto definitivo y el provisional contemplan dos situaciones distintas. El acto definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión. El acto provisorio, si bien puede encerrar una decisión o una resolución en sí mismo, respecto del particular

¹⁰ DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46.

¹¹ Ibídem.

¹² Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Auto del 7 de abril de 2017 Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00364-01. Actor: EQUION ENERGÍA LIMITED. Demandado: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA

*administrado no concluye con la cuestión de fondo, sino que permite o no encaminarse hacia la misma.*¹³

(v). La decisión contenida en el acto administrativo definitivo no es revisable ni reclamable porque es producto del agotamiento de todas las instancias administrativas.

Visto lo anterior se concluye que los actos demandados en este caso, que conforman una unidad jurídica, no ostentan ninguna de las anteriores características. En realidad se trata de una decisión instrumental, dirigida a impulsar un trámite al interior de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, pues contiene una orden dirigida a una de sus dependencias para iniciar una actuación interadministrativa que permita establecer si la demandante adeuda alguna suma por concepto de aportes patronales, en este sentido no vincula directamente a esta entidad, ni crea, modifica o extingue una relación de derecho, sólo inicia la actuación dirigida a causar estos efectos.

De igual manera evidencia el carácter preparatorio del acto que su cuantía aún no se encuentra determinada, ya que puede tratarse tanto de una suma inferior a la señalada en el acto, así como puede llegar a resultar una suma superior, como consecuencia del procedimiento y la liquidación que realice la dependencia encargada, pues así lo indica a su tenor literal. Con ello, las dichas características excluyen este acto de la *demandabilidad*, y por ende de ser objeto de control judicial.

Aunado a lo anterior, precisa el despacho que solo a partir de los actos de trámite demandados- que establecen un monto a cobrar apenas determinable y no determinado-, se habrá de dar inicio a una actuación administrativa de determinación del monto cobrado por concepto de aportes para pensión no efectuados a factores de salario tenidos en cuenta para el cálculo de la mesada pensional.

Esta actuación administrativa, ha de desembocar en un acto definitivo expedido por la Subdirección de Derechos Pensionales de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP, el cual prestará verdadero mérito ejecutivo, en el sentido de que determinará con precisión el monto a pagar por parte del empleador como consecuencia de las providencias judiciales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo que ordenan la reliquidación pensional de empleados públicos tanto del orden Nacional como del Territorial.

Como se comprende, tales actos administrativos definitivos son de carácter complejo, en la medida en que integran no solo i) la determinación definitiva, sino además ii) los actos administrativos preparatorios mediante los cuales se ordena a una dependencia de la UGPP el iniciar una actuación interadministrativa que

¹³ DROMI, Roberto en "Acto Administrativo". Buenos Aires 2009. Editorial Ciudad Argentina. Página 46. Pág. 50.

permita establecer si el empleador adeuda alguna suma por concepto de aportes patronales – valga anotar, aquellos actos de la tipología a la que pertenecen los demandados en este proceso-. Solo de tal manera, es decir, solo después de que se expida el acto administrativo que determina de manera clara, expresa y cierta el monto determinado a pagar, se considera definida la actuación administrativa y con ello, el agotamiento de la vía administrativa que resulta requisito de procedibilidad para acceder como ultima ratio a la jurisdicción.

Por último, si bien el artículo 75 del CPACA establece que por regla general no habrá recursos contra los actos de trámite o preparatorios y en el presente caso la administración dio lugar a la interposición de los mismos, esta circunstancia no convierte en acto definitivo el aquí enjuiciado, pues el hecho que la administración haya dado lugar a interponer recursos contra un acto no presta mérito para mutar su naturaleza jurídica, pues ella está definida por el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales antes señalados.

Además, la misma norma prevé que, en algunos eventos, caben los recursos contra actos de tal naturaleza¹⁴.

En atención a lo anterior, se observa en el presente caso que la demanda interpuesta por la actora, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA, pretende la declaratoria de nulidad parcial de los actos administrativos señalados a folio 2 de la demanda, expedidos por la U.A.E. DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, los cuales no son susceptibles de control judicial; de manera que lo legalmente procedente en el asunto es que este operador judicial, en fiel apego a lo previsto por el artículo 169 del CPACA, rechace la demanda:

ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

[...]

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá DC - Sección Cuarta:

RESUELVE:

PRIMERO.- Rechazar la demanda de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

¹⁴ ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución **excepto en los casos previstos en norma expresa.**

SEGUNDO.- Ejecutoriada la presente providencia archívese el expediente, y devuélvanse los anexos a los interesados sin necesidad de desglose.

Se conserva registro del original de esta providencia, en la ubicación compartida de almacenamiento virtual de este Despacho.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZ

	JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C.
NOTIFICACIÓN ESTADO	
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO en la página web www.ramajudicial.gov.co , notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.	
Secretario	

Esta providencia fue notificada a los correos electrónicos de las partes, al tenor de lo establecido en el inciso 2 del artículo 201 del CPACA, como aparece a folio _____ del "LIBRO VIRTUAL DE NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS TOMO 1-JUZGADO 42 ADMINISTRATIVO"