



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
-SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá D. C., veintiuno (21) de junio de dos mil veintiuno (2021).

ASUNTO:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO:	11001 33 37 042 <u>2020 00132</u> 00
DEMANDANTE:	MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
DEMANDADO:	UGPP

1. ASUNTO

Procede el Despacho a resolver las excepciones previas propuestas por la demandada, estudiar la viabilidad de decretar las pruebas aportadas o solicitadas y convocar a las partes para alegar de conclusión con el fin de emitir sentencia anticipada en este caso, al tenor de lo establecido en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

2. CONSIDERACIONES

2.1. DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS

Las excepciones previas corresponden a aquellos planteamientos o argumentos dirigidos a atacar el procedimiento por causa de defectos o vicios en el mismo, razón por la cual, han sido concebidas por la jurisprudencia como medidas de saneamiento en la etapa inicial encaminadas a mejorar o terminar el procedimiento a fin evitar posibles nulidades o sentencias inhibitorias¹.

En asuntos contencioso-administrativos la invocación de las excepciones previas se encuentra limitada a las contempladas de manera taxativa en el artículo 100 del C.G.P.², aplicable por remisión expresa del párrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021.

Si bien, la Ley 1437 de 2011 en su artículo 180 establecía que las excepciones previas debían ser resueltas en audiencia inicial, lo cierto es que, la reforma introducida por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 estableció como oportunidad para decidir las antes de la audiencia inicial conforme lo dispone el artículo 101 del CGP¹, salvo que sea necesaria la práctica de pruebas.

Es del caso precisar que la Ley 2080 de 2021 es de aplicación inmediata en virtud del régimen de vigencia previsto en su artículo 86 y conforme lo establece el artículo 40 de la Ley 153 de 1887², pues prevé normas que se ocupan de regular el proceso³, luego, surte efectos hacia futuro, a partir de su promulgación y hasta su derogatoria. No obstante, en relación con las normas procesales concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que estuviesen iniciadas se regirán por la ley vigente al momento de su iniciación⁴.

Descendiendo al caso concreto, evidencia el despacho que, en la contestación de la demanda aportada el 08 de marzo de 2021, la UGPP propuso la excepción previa de ***ineptitud sustantiva de la demanda por actos no susceptibles de control jurisdiccional***.

La demandada argumenta la excepción de la siguiente manera:

*(...) "Así las cosas, es del caso indicar que la Resolución No. RDP 31479 del 22 de Octubre de 2019 es un mero ACTO DE EJECUCIÓN toda vez que no contiene una manifestación de voluntad de la administración que produzca efectos jurídicos por sí mismo, ya que no decide directa o indirectamente el fondo del asunto ni modifica los términos en los cuales fue proferida la condena y el restablecimiento del derecho, más si materializa una providencia judicial que ordenó la reliquidación post mortem de vejez del causante LUIS GUILLERMO GARCÍA ANDRADE y, en segundo lugar, realizar los descuentos por aportes a la seguridad social sobre los factores salariales reconocidos." (...)*¹

¹ [Ver archivo 2021-03-08 Contesta2](#)

Por su parte, la demandante a través de memorial que descurre traslado de las excepciones, enviado el 09 de marzo de 2021, sostiene:

(...) "El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia está plenamente establecida bajo el entendido, que el acto de ejecución no es objeto de control jurisdiccional a menos que al materializar la orden dada por el juez, la autoridad desborde los estrictos lineamientos de la sentencia, en cuyo caso, el perjudicado quedará habilitado para discutir en juicio aquello en que hubo incumplimiento por parte de la administración, como es el caso que hoy nos ocupa y para lo cual se deberá declarar la nulidad de las resoluciones atacadas, sin aceptar en ningún momento que los actos administrativos demandados sean actos de ejecución. Y contrario a lo alegado por la defensa de la demandada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP SÍ DESBORDÓ LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA"(...)²

En primer lugar, sobre la naturaleza de la Resolución RDP 31479 del 22 de octubre de 2019, advierte el despacho que esta no se enmarca en el procedimiento administrativo de cobro coactivo, ya que lo que hace es determinar el valor a pagar por concepto de aportes parafiscales en cumplimiento de una sentencia judicial.

Zanjado lo anterior, corresponde al Despacho dilucidar si la RDP 31479 del 22 de octubre de 2019 corresponde a un acto administrativo definitivo o a un acto de trámite, con el fin de establecer si es controvertible ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

El artículo 43 del CPACA estipula que *"son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación"*

Ahora bien, encuentra el despacho que el Consejo de Estado ha distinguido los actos de trámite de los actos definitivos, así:

Como la Sala lo ha señalado en anteriores oportunidades, dentro de las múltiples clasificaciones que la jurisprudencia y la doctrina han hecho de los actos administrativos, existe aquella que distingue entre los actos administrativos "definitivos, de fondo o conclusivos", los actos administrativos de trámite y los actos administrativos de "mera ejecución". Respecto de los primeros, la Ley 1437 de 2011

² [Ver archivo 2021-03-09 DescorreExcep2](#)

(Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) los define así, en el artículo 43:

"Artículo 43. Actos definitivos. *Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".*³

Este Despacho sostuvo en procesos análogos la tesis que ahora defiende la parte demandada, en el sentido que al ser actos de trámite los demandados no podían ser objeto de control judicial. Sin embargo, luego de ser objeto de apelación, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en ponencia de las dos subsecciones de la Sección Cuarta, desestimó tal postura y sostuvo que se trata de actos definitivos.

Siguiendo el hilo argumentativo de la decisión de primera instancia el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, señaló que las características de un acto administrativo definitivo son las siguientes:

- 1. "Produce efectos jurídicos con la capacidad de crear, modificar o extinguir una relación de derecho"*
- 2. Sus efectos jurídicos son directos, es decir, que surgen de él y no están subordinados.*
- 3. Su carácter es definitivo y no instrumental*
- 4. Apuntan al fondo de la cuestión planteada, a diferencia de los actos de trámite que se refieren al desarrollo de la actuación administrativa y,*
- 5. La decisión contenida en el acto no es revisable, no es reclamable, ni está sujeta a impugnación porque es producto del agotamiento de todas las instancias administrativas"*⁴.

Concluyendo así que los actos, en todo similares a los aquí demandados, emitidos por la UGPP para cobrar los aportes que deben soportar la reliquidación pensional si pueden ser objeto de control judicial.

A su turno, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A" consideró que los actos que resolvieron enviar copia de la Resolución al área competente para efectuar los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal son susceptibles de control al considerar que determinan una obligación a cargo del Ministerio de Hacienda y, adicionalmente, ordenan adelantar los tramites correspondientes para su cobro⁵.

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y de Servicio Civil, expedientes 11001-03-06-000-2014-00254-00 del 19 de febrero de 2015 y 11001-03-06-000-2016-00112-00 del 15 de noviembre de 2016.

⁴ Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta, Subsección "B". auto del 07 de junio de 2019- radicado 1100133370422-2018-00089-01. M.P. Nelly Yolanda Villamizar Peñaranda.

⁵ Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta, Subsección "A". Auto del 26 de noviembre de 2020. Radicado No. 11001333704229180025301. M.P.: Gloria Isabel Cáceres Martínez.

Aunado lo anterior, en reciente pronunciamiento, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al resolver un conflicto de competencias entre la Sección Segunda y la Sección Cuarta de la Corporación en un asunto similar, señaló que se trata un asunto tributario relativo a contribuciones parafiscales porque se discute la legalidad del acto que impone el pago de aportes patronales sin que sea posible modificar el derecho pensional reconocido mediante sentencia judicial, de manera que se trata de una controversia económica sobre el cobro de un recurso de naturaleza parafiscal⁶.

De acuerdo con lo citado, la resolución RDP 31479 del 22 de octubre de 2019 (artículo noveno) corresponde a un acto administrativo definitivo susceptible de control judicial, en cuanto produce efectos jurídicos al crear una obligación a cargo de la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A por concepto de aporte patronal con un valor de diez millones cuatrocientos noventa y cuatro mil setecientos cuarenta y seis pesos m/cte (\$ 10.494.746 m/cte). En consecuencia, de conformidad con el precedente vertical, resulta procedente declarar no prospera la excepción incoada por la parte accionada.

2.2. SENTENCIA ANTICIPADA

De la revisión del expediente se evidencia que el presente asunto se enmarca en la hipótesis establecida en el numeral 1 del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, modificada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, que da lugar a dictar sentencia anticipada antes de la audiencia inicial por corresponder a un asunto de puro derecho y no requerir la práctica de pruebas para resolver el litigio, distintas a las documentales aportadas con la demanda y su contestación.

2.2.1. De la fijación del litigio⁵

En esta oportunidad el debate se centra en establecer si:

- i. ¿Existe una fuente normativa en virtud de la cual la demandante, como empleador, deba pagar aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones para solventar la reliquidación de la mesada pensional ordenada judicialmente en favor del causante?

⁶ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. Radicado No. 25000231500020200004300. Demandante Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Demandado: UGPP. Con ponencia del Magistrado Oscar Armando Dimaté Cárdenas.

- ii. ¿Dicha fuente normativa debe ser la sentencia judicial y en este sentido, debió permitirse al empleador participar en el debate previo a la expedición de la decisión judicial?
- iii. ¿Los actos demandados adolecen de falta de motivación en tanto no explican cómo se estableció la suma que debe pagar por aportes la demandante al SGSS en pensiones?
- iv. ¿Se configuró la prescripción de la acción de cobro de los aportes liquidados en los actos administrativos demandados?

2.2.2. Del decreto probatorio

De los documentos obrantes en el plenario se evidencia que, **la parte demandante**, aportó como pruebas:

- i) Copia de la Resolución No. RDP 031479 del 22 de octubre de 2019 que modificó la resolución RDP 036257 de 20 de septiembre de 2017 proferida por el Director de Pensiones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP.
- ii) Copia de la Resolución No. RDP 38342 del 17 de diciembre de 2019, proferida por el Director de Pensiones de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP.

Así mismo, solicita al despacho se oficie a la UGPP para que allegue expediente administrativo del señor LUIS GUILLERMO GARCIA ANDRADE remitido en la contestación de la demanda. Sin embargo, A su turno, **la entidad demandada**, solicitó tener como prueba el Expediente administrativo aportado con la contestación en formato digital, a nombre del señor LUIS GUILLERMO GARCIA ANDRADE; y el escrito de la demanda y sus anexos, en lo que le sean favorable.

Se decreta e incorpora al expediente la prueba documental aportada por las partes, dándole el valor que le asigna la ley, como quiera que los documentos:

- i) Son conducentes al no encontrarse legalmente excluidos para practicarse y resultan idóneos para demostrar los hechos objeto de debate, por cuanto corresponden a los actos administrativos expedidos por la demandada en desarrollo de la actuación administrativa;

(ii) Son pertinentes y útiles, pues con ellos es posible estudiar los fundamentos de hecho puestos a consideración de este despacho, resultando necesarias para proferir el fallo que en derecho corresponda.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el párrafo primero del artículo 175 del CPACA impone a la demandada como deber procesal (que a diferencia de las cargas procesales aprovecha al conjunto del litigio, no sólo a una parte) aportar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso, se decreta la prueba documental aportada por la demandada.

Sin embargo, verifica el despacho que si bien, en la contestación de la demanda, la UGPP indica que aporta el expediente administrativo del señor LUIS GUILLERMO GARCIA ANDRADE y solicita su decreto, en el correo que allega el memorial no se encuentra el archivo que contiene dicha prueba; por lo cual se deberá requerir a la demandada con el fin de que aporte copia íntegra del expediente administrativo que dio lugar a los actos demandados.

De lo anterior, se puede establecer que no existe necesidad de practicar más pruebas que las obrantes en el expediente para resolver el asunto litigioso puesto en conocimiento de la jurisdicción, debido a que no existe solicitud de práctica de pruebas hecha por las partes, ni se considera necesaria su práctica de oficio, en tanto solo se solicitó tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación y sobre ellas no se formuló tacha o desconocimiento. Por lo tanto, se enmarca el presente asunto en la hipótesis establecida en el numeral 1 del artículo 182A de la ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, antes citado.

RESUELVE:

- 1. Declarar** no probada la excepción de ineptitud de la demanda propuesta por la parte demandada, por las razones expuestas en el cuerpo de esta providencia.
- 2. Prescindir** de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia
- 3.** Con el valor legal que les corresponde, **se decretan e incorporan** al expediente las pruebas documentales allegadas con la demanda y su contestación, por las razones señaladas en el auto.
- 4.** Requerir a la UGPP para que por medios electrónicos y dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de esta providencia, aporte copia de los

expedientes administrativos que dieron origen a las resoluciones cuya nulidad se pretende.

5. **Reconocer** personería jurídica a la abogada KARINA VENCE PELAEZ. portadora de la tarjeta profesional No. 81.621 del C.S.J, para que actúe como apoderada de la parte demandada.
6. Ejecutoriadas las decisiones relacionadas con el decreto probatorio, y allegadas las pruebas oficiadas y el expediente administrativo, pase el proceso al Despacho para correr traslado para alegar de conclusión.
7. **TRAMITES VIRTUALES.** Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso debe ser enviada **únicamente** por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co** .

Es indispensable (i) escribir en el espacio "ASUNTO" de los mensajes virtuales los 23 dígitos del proceso, pues sin esta identificación del mismo no será posible darle trámite y (ii) enviar archivos DOC, DOCX, o PDF livianos Max 500 k, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y que tengan calidad para envío por correo, con el fin de que se pueda dar expedito trámite a lo enviado.

Las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, sino también a los correos electrónicos de las demás partes que se ponen en conocimiento:

notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co
olarteaura@hotmail.com
papextintodas@fiduprevisora.com.co

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

La atención al público se presta de manera telefónica en el número 3134895346 de lunes a viernes entre las 8:00 am y la 1:00 pm y las 2:00 pm y 5:00 pm.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZ

Firmado Por:

**ANA ELSA AGUDELO AREVALO
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA**

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

Código de verificación: **6b1a13bde79513618c30eae4d97c324df40919671efd0a57baca46e8e66ad9ca**

Documento generado en 21/06/2021 12:56:32 PM