



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

Bogotá D. C., cinco (05) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>RADICADO:</b>	<b>110013337042 2020 00059 00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ</b>
<b>DEMANDADOS:</b>	<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP</b>

**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 inhibitorias<sup>1</sup>.

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.<sup>2</sup>, 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 CGP<sup>1</sup>, 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 1887<sup>2</sup>, pues prevé normas que se ocupan de regular el proceso<sup>3</sup>, 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 iniciación<sup>4</sup>.

Descendiendo al caso concreto, evidencia el despacho que, en la contestación de la demanda aportada el 10 de junio de 2021, la UGPP

propuso la excepción previa de **inepta demanda por indebido acto administrativo demandado**, argumentando:

*"Los actos administrativos de ejecución, se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surgen situaciones diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado. Pero sobre este punto es importante señalar que la jurisprudencia ha dicho que es procedente el estudio de los actos de ejecución de sentencias de forma excepcional cuando: "i) la decisión de la administración va más allá de lo ordenado por el juez, ii) crea, modifica o extingue una determinada relación jurídica entre el estado y el particular que no fue objeto de debate judicial. (...)*

*(...)En ese orden de ideas, el acto administrativo demandado de forma parcial es un acto administrativo de EJECUCIÓN o CUMPLIMIENTO, toda vez que da cumplimiento a una orden judicial proferida por la Jurisdicción; por lo anterior, el acto administrativo no es jurídicamente demandable ante la jurisdicción contencioso administrativa. En concordancia con la Ley 1437 de 2011"*

Por su parte, la demandante a través de memorial que descurre traslado de las excepciones, enviado el 18 de junio de 2021, sostiene:

*"Por el contrario, se trata de actos administrativos que crean una obligación que no se encontraba en cabeza del Municipio de Zipaquirá, ya que como este último lo indicó en el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 032375 de 2017, durante la vigencia de la relación laboral de la señora Ordóñez Mendoza, se cumplió a cabalidad con la cotización y pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social. Ahora, debe reiterar la suscrita que la orden judicial con la que pretende la UGPP realizar las acciones de cobro, fue proferida en un proceso judicial en el que el Municipio de Zipaquirá no hizo parte, y donde tampoco fue solicitada su vinculación."<sup>1</sup>*

En primer lugar, sobre la naturaleza de la Resolución No. RDP 036140 del 27 de septiembre de 2016, advierte el despacho que esta no se enmarca

---

<sup>1</sup> Ver documento [Descurre traslado de excepciones](#)

en el procedimiento administrativo de cobro coactivo, pues en la misma se determina el valor a pagar por concepto de aportes parafiscales en cumplimiento de una sentencia judicial.

Zanjado lo anterior, corresponde al Despacho dilucidar si la resolución en cuestión 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 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 (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".*<sup>2</sup>

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,

---

<sup>2</sup> 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.

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"*<sup>3</sup>.

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 de la entidad demandante y, adicionalmente, ordenan adelantar los tramites correspondientes para su cobro<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 a 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 parafiscal<sup>5</sup>.

De acuerdo con lo citado, las resoluciones RDP 32375 de fecha 16 de agosto de 2017 y RDP 30646 de fecha 15 de octubre de 2019 corresponden a un acto administrativo definitivo susceptible de control judicial, en cuanto produce efectos jurídicos al crear una obligación a cargo del Municipio de Zipaquirá por concepto de aporte patronal con un valor de SETENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y UN MIL CUARENTA Y SEIS PESOS (\$71.861.046 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

---

<sup>5</sup> 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.

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 litigio**

En esta oportunidad el debate se centra en establecer si: ¿Existe una fuente normativa en virtud de la cual el 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?

¿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?

¿Las Resoluciones RDP 32375 de fecha 16 de agosto de 2017 y RDP 30646 de fecha 15 de octubre de 2019 han perdido fuerza ejecutoria por cuanto el Decreto Ley 2106 del 22 de noviembre de 2019 ordena que, en los casos entre Entidades Públicas, no puede darse ningún cobro entre ellas?

¿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 en copia simple las siguientes pruebas:

- (i) Resolución RDP 30646 de fecha 15 de octubre de 2019
- (ii) Recurso interpuesto por el Municipio de Zipaquirá contra la resolución RDP 30646 de fecha 15 de octubre de 2019

- (iii) RDP 32375 de fecha 16 de agosto de 2017 que resuelve recurso y su constancia de notificación.

En el mismo sentido solicitó oficiar a la UGPP para que allegue el expediente administrativo del presente proceso.

A su turno, **la entidad demandada**, solicitó tener como prueba el Expediente Administrativo a nombre de la señora GLORIA YOLANDA ORDOÑEZ MENDOZA.

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 junto con los respectivos recursos impetrados; (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, lo

cierto es que en el correo a través del cual se allega el memorial, no se encuentra el archivo que contenga el documento referido; por lo cual se deberá **requerir** a la parte demandada con el fin de que **aporte copia íntegra del expediente administrativo** que dio lugar a los actos demandados junto con el poder de representación.

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:**

**PRIMERO:- 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.

**SEGUNDO:- 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

**TERCERO:-** Con el valor legal que les corresponde, **se decretan e incorporan** al expediente las pruebas documentales allegadas con la demanda, por las razones señaladas en el auto.

**CUARTO:-** 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 y aporte poder general que faculte a la representante legal de la entidad.

**QUINTO:-** 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.

**SEXTO:- 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:

- [oficinaasesorajuridica@zipaquira-cundinamarca.gov.co](mailto:oficinaasesorajuridica@zipaquira-cundinamarca.gov.co)
- [mpabon.asesorialegal@gmail.com](mailto:mpabon.asesorialegal@gmail.com)
- [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.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 Administrativo  
Sala 042 Contencioso Admsección 2  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **d3ca74f5a1ca1760de6fd7249b0297c6e704a263ea0dcfc60db5c345672927a9**

Documento generado en 05/11/2021 02:12:14 PM

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