

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, Diez (10) de octubre de dos mil catorce (2014).

Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO -LABORAL
Demandante:	FUNDIFORMAS LIMITADA
Demandado:	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES Y OTRO
Radicado:	05001-33-33-012-2014-00954-00

Interlocutorio No. 626

ASUNTO: RECHAZA DEMANDA.

Mediante apoderado judicial los señores **ÁLVARO SALAZAR BERNAL** y **EDUARDO ESCOBAR** presentaron demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"** y/o el **INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACION**, el día 7 de julio de 2014, la misma que le correspondió mediante reparto al presente despacho.

Por Auto del veintidós (22) de septiembre de dos mil catorce (2014), notificado por Estados electrónicos el día veintitrés (23) de septiembre de la misma anualidad, esta demanda se inadmitió, para que en un término de diez (10) días so pena de rechazo, se subsanen requisitos. Para el proceso de la referencia, debiendo cumplir lo siguiente:

"1. Desarrolla el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento de derecho señalando que por medio de éste toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y como consecuencia de la declaración de su nulidad que se le restablezca el derecho.

Al respecto señala el Consejo de Estado que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como fundamento dos grandes objetivos: (i) Restaurar el ordenamiento jurídico trasgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta los postulados legales y, (ii) Obtener la reparación de un derecho de orden subjetivo vulnerado por el acto censurado.¹

Respecto a la finalidad de esta acción, la Corte Constitucional precisó que la persona que ha sido lesionada por un acto de la administración, puede solicitar en defensa de su interés particular y concreto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, además de la nulidad del mismo por ser contrario a las normas superiores, que se le restablezca en su derecho conculcado, desconocido o menoscabado por aquel, razón por la que estimó que la referida acción sólo puede ser ejercida por la persona cuyo derecho ha sido violado o vulnerado en virtud del acto administrativo².

Por su parte, el artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala los requisitos de la demanda, y en ellos se establece que deberá señalarse "1. la designación de las partes y sus representantes 2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones."

La parte demandante señala que se declare la nulidad y restablecimiento del Derecho del Acto administrativo N-02300 DEL 31 DE Agosto de 2007, por medio del cual Libro Mandamiento de Pago en contra de FUNDIFORMASLTDA; sin embargo observa el despacho que dicho acto administrativo no es susceptible de control Judicial, por las siguientes consideraciones.

En sentido amplio, por acto administrativo se ha entendido aquella declaración unilateral de voluntad, proveniente de la autoridad pública en ejercicio de la función administrativa, o de los órganos de control en ejercicio de la función de control, que produce efectos jurídicos de manera definitiva, creando, modificando o extinguiendo una relación jurídica.

Para acudir a la jurisdicción, es necesario que el acto administrativo **sea definitivo**, esto es, el que contiene la decisión propiamente dicha, o como dice el artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, "los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación"; con lo que se busca excluir los actos de mero trámite o preparatorios, que son aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo y están encaminados a adoptar una decisión, o que cumplen un requisito posterior a ella.

El requisito del acto definitivo queda cumplido con la presencia de un pronunciamiento formal expreso y claro de la Administración, cuyo contenido es ilegítimo, denegatorio o lesivo, según la pretensión del particular; o con la

¹ SUBSECCION "B" Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 70001-23-31-000-2010-00303-01(1279-11).

² Sentencia C-199 de 1997.

configuración del silencio administrativo, ante la ausencia de respuesta de la Administración en relación con la petición formulada por el administrado.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, a través de sus distintas secciones, ha definido los actos de trámite, como aquellos que dan impulso a la actuación administrativa, pero que no deciden nada en relación con el asunto debatido, pues se limitan a instrumentar la decisión que si reviste la calidad de definitiva, esto es, son aquellos que preparan la decisión que resuelve la actuación; encierran en sí una decisión, pero ésta no adopta el carácter de definitiva, pues no le ponen fin a la misma, ni hacen imposible continuarla.

En providencia del 27 de Julio de 2006, al referirse a actos de trámite, la Sección Quinta del Consejo de Estado, explicó lo siguiente:

“De conformidad con lo señalado en el artículo 83 del Código Contencioso Administrativo, “La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo juzga los actos administrativos, los hechos, las omisiones, las operaciones administrativas y los contratos administrativos y privados con cláusula de caducidad de las entidades públicas y de las personas privadas que ejerzan funciones administrativas, de conformidad con este estatuto”. Y, en ese sentido, el artículo 84, ibídem, prevé que “Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos”.

*“De manera que **a la jurisdicción contencioso administrativa le está confiado el control jurídico de los actos administrativos**, definidos como aquellas manifestaciones de voluntad, de contenido general y abstracto o particular y concreto, expedidas en ejercicio de una competencia administrativa y **que producen efectos jurídicos**.*

***Pero ocurre que tal control se limita a los denominados actos administrativos definitivos, esto es, aquellos actos administrativos propiamente dichos, en cuanto deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o ponen fin a una actuación administrativa** (artículos 50 y 59 del Código Contencioso Administrativo). Así se desprende de la regla procesal de la demanda en forma, según la cual “Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión” (artículo 138 del Código Contencioso Administrativo).*

Igualmente del hecho de que los actos no definitivos, esto es, de trámite, preparatorios o de mera ejecución, no sean objeto de control en vía gubernativa (artículo 49 ibídem), pues en esa instancia sólo son discutibles los actos que ponen fin a una actuación administrativa (artículo 50 ibídem).

La imposibilidad de controlar en sede judicial la legalidad de los actos no definitivos, se justifica por razones de seguridad jurídica, en cuanto se trata de decisiones que no producen efecto jurídico alguno, desde el punto de vista del asunto sustancial planteado, el cual, por definición, sólo puede resolverse mediante un acto definitivo.

Ahora bien, dentro de las decisiones administrativas no definitivas que escapan al control jurisdiccional, el inciso final del artículo 50 del Código Contencioso Administrativo ubica los denominados actos de trámite, siempre y cuando no sean de aquellos que puedan asimilarse a un acto definitivo por impedir la continuación de la actuación administrativa.

*En efecto, la naturaleza del contenido de los actos de trámite explica su condición de manifestaciones administrativas que, por regla general, **no son enjuiciables, pues son actos cuya única finalidad es la de dar impulso a la actividad preliminar de la administración y, por tanto, sólo sirven de medio para que posteriormente se expida la decisión final o definitiva, esto es, la que se pronunciará sobre el fondo del asunto o pondrá fin a la actuación administrativa.***

En todo caso, la ley no desconoce la situación que se presenta cuando un acto de trámite, por razón de sus efectos, se asimila a uno definitivo. Ciertamente, en aquellos eventos en que lo dispuesto mediante el acto de trámite implica, en la práctica, la imposibilidad de continuar con la actuación administrativa, la norma del inciso final del artículo 50 que se comenta asimila esa decisión a un acto definitivo, por cuanto entiende que, en virtud de ella se puso fin a la actuación adelantada.

Otra hipótesis regulada de modo expreso por el legislador es la que se presenta cuando ciertas irregularidades en los actos de trámite logran incidir de manera sustancial en la validez del acto definitivo. *Ciertamente, en este caso el control jurisdiccional de los actos de trámite resulta procedente, aunque de un modo indirecto, pues será necesario demandar la nulidad del acto definitivo para, por esa vía, plantear la expedición irregular de este último, por cuenta del vicio del acto previo (artículo 84 del Código Contencioso Administrativo)...³.*

Ahora bien, en tratándose del mandamiento de pago ha sido reiterada la jurisprudencia de la alta Corporación de lo contencioso Administrativo en sostener que son actos de mera ejecución no demandables ante la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo que frente a los mismos no es posible proferir fallo de fondo. Así, en sentencia del 29 de octubre de 2009, el H. Consejo de Estado indicó:

“De conformidad con el artículo 835 del Estatuto Tributario, dentro del proceso de cobro coactivo sólo son demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución. A su vez, el artículo 833-1 ibídem establece que las actuaciones administrativas realizadas dentro de este procedimiento son de trámite, y contra ellas no procede recurso alguno.

Sin embargo, la Sala ha sostenido que el control jurisdiccional se amplía a actuaciones que, sin ser las señaladas por el artículo 835 del Estatuto Tributario, pueden constituir decisiones diferentes a la simple ejecución de la obligación tributaria, porque crean una obligación distinta, como es el caso de la liquidación del crédito o de las costas. Así, se ha querido dar protección jurídica a controversias independientes originadas en la aplicación de normas tributarias especiales, recientes, o posteriores a la expedición y notificación de las resoluciones que fallan las excepciones⁴.

En el caso sub examine el actor solicitó la nulidad del mandamiento de pago de 24 de diciembre de 2003, acto que no puede ser objeto de pronunciamiento jurisdiccional, porque es de trámite, dado que no pone fin al proceso de cobro, pues, por el contrario, con él se da inicio al mismo. Igualmente, el mandamiento no crea, modifica o extingue una obligación diferente a la que se ejecuta, por lo que, se insiste, respecto

³ CP. Dr. Darío Quiñones Pinilla. Radicación número: 11001-03-28-000-2006-00001-00(3913).

⁴ Entre otras, ver sentencias de 29 de enero de 2004, exp. 12498, C.P. doctora Ligia López Díaz y auto de 19 de julio de 2002, exp. 12733, C.P. doctor Juan Ángel Palacio Hincapié.

del mismo no cabe el control jurisdiccional excepcional que ha aceptado la Sala ⁵.

En consecuencia, y por cuanto sólo son demandables en acción de nulidad y restablecimiento del derecho los actos definitivos (artículos 50 y 135 del Código Contencioso Administrativo), no es posible proferir fallo de fondo en relación con la petición de nulidad del mandamiento de pago.”

Esta posición es reiterada por la Alta Corporación al sostener:

“El Mandamiento de Pago no es objeto de control judicial, por cuanto corresponde a un acto de trámite, dado que no pone fin al proceso de cobro, sino que, por el contrario, da inicio a dicho proceso. A su vez, la orden de ejecución que contiene dicho acto no crea, modifica ni extingue una obligación diferente a la que se ejecuta, de modo que, se insiste, respecto del mismo no cabe el control jurisdiccional excepcional que ha aceptado la Sala al amparo de los artículos 50 y 135 del Código Contencioso Administrativo, según los cuales, sólo son demandables en acción de nulidad y restablecimiento del derecho los actos definitivos⁶.

No sobra advertir que la providencia que invocó la apelante (sentencia de 17 de noviembre de 2005 (exp. 13838), lejos de aceptar la demandabilidad del mandamiento de pago, precisó que son demandables ante esta jurisdicción las resoluciones que ordenan llevar adelante la ejecución, aunque contra el mandamiento no se hayan propuesto excepciones.

En consecuencia, tal como lo concluyó el a quo, el mandamiento de pago no es demandable y, por ende, la Sala debe inhibirse para decidir sobre la solicitud de nulidad del mismo, motivo por el cual se adicionará la parte resolutive de la sentencia apelada para proferir fallo inhibitorio en los términos fijados.”⁷ (se resalta).

1.1. Atendiendo a la jurisprudencia citada, el **Mandamiento de pago No.02300 del 31 de Agosto de 2007⁸**, no es un acto administrativo que pueda ser objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, porque se trata de un acto de trámite o preparatorio que da inicio al cobro coactivo y que por tanto puede ser enervado en dicho procedimiento, de ahí que dicho acto no puede ser demandado, como lo pretende en el presente caso, la parte demandante⁹.

Por lo anterior, se hace necesario que individualice cada una de las pretensiones tal como lo dispone el artículo 163 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; al señalar que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión y cuando se pretendan declaraciones o

⁵ Entre otras, ver sentencias de 12 de mayo de 1995, expediente 7039, C. P. doctora Consuelo Sarria Olcos y auto de 17 de febrero de 2005, expediente 15040, C. P. Héctor Romero Díaz.

⁶ Autos de 19 de julio de 2002, (exp.12733); C. P. doctor Juan Ángel Palacio Hincapié; 27 de enero de 2005 (exp. 14949), C. P. doctora Ligia López Díaz; 17 de febrero de 2005, (exp. 15040); y sentencias de 18 y 24 de octubre de 2007, (exps. 15484 y 16220), C. P. doctor Héctor J. Romero.

⁷ Consejo de Estado. Sentencia del 06 de octubre de 2009. C.P. Héctor J. Romero.

⁸ Ver sentencia 24 de marzo de 2007. Consejo de Estado.

⁹ Ver. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del dieciséis (16) de noviembre de dos mil seis (2006). Exp. (2802-04). M. P. Dr. Jaime Moreno García.

condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

En este sentido, la parte demandante deberá aclarar las pretensiones de la demanda, individualizando con claridad y precisión el acto administrativo demandado.

1.2. Deberá allegarse copia del o los actos administrativos demandados con su respectiva constancia de notificación, comunicación o ejecutoria, igualmente se deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 161 numeral 2 del CPACA.

Deberá allegarse la respectiva constancia de notificación, comunicación o ejecutoria de la **Resolución No. 0064 del 27 de febrero de 2013**.

1.3. De igual forma **deberá** indicarse con precisión la parte demandante, ya que no especifica si los señores Álvaro Salazar Bernal y Eduardo Escobar accionan en nombre propio o en nombre y representación de FUNDIFORMAS LIMITADA, caso en el cual deberá aportar copia del registro de existencia y representación legal de la sociedad, donde se acredite la calidad de representante legal de dicha firma. (Artículo 162 numeral 4 CPACA).

2. De conformidad con lo previsto en el **numeral 1° del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**, es requisito previo para la presentación de la demanda, el trámite de conciliación extrajudicial, así: "1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a la **nulidad con restablecimiento del derecho**, reparación directa y controversias contractuales"

Atendiendo a la norma transcrita la parte actora deberá acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad de acudir a la conciliación prejudicial como requisito previo para demandar en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

3. De acuerdo con lo establecido en el inciso quinto del artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, referido a la notificación del auto admisorio y del mandamiento de pago a entidades públicas, se deberá allegar lo siguiente:

3.1 Deberá allegar copia de la demanda y de la subsanación de la misma en medio magnético (preferiblemente en formato WORD o PDF) a efecto de proceder con la notificación electrónica a las partes demandadas, intervinientes y terceros.

3.2. Allegar dos (02) copias de la demanda y sus anexos para la notificación de la Agencia Nacional de Defensa Judicial del Estado y al Ministerio Público.

4. De los memoriales con los cuales se dé cumplimiento a los requisitos, y los anexos que se presenten, se debe aportar copia para el traslado a las entidades demandadas, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público. Así mismo deberá aportar en medio magnético (PDF)

copia de la demanda y subsanación ordenada para la notificación de las partes...."

Observa el despacho, que el apoderado de la parte demandante presenta escrito donde manifiesta el cumplimiento de los requisitos exigidos, recibido el día 7 de octubre de 2014, obrante a folios 63-72, sin embargo no cumplió con lo requerido para la admisión de la demanda , ya que pese a pretender hacer unas aclaraciones, las mismas no cumplen con lo exigido por el despacho, además no se allegó la constancia de notificación, comunicación o ejecutoria del acto impugnado, ni el requisito de conciliación prejudicial; además afirma en dicho memorial, que el presente proceso está exento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial.

Por lo que entrara el despacho, a manifestarse sobre dicho requisito de procedibilidad, requerido en el auto inadmisorió de la demanda.

La conciliación es UN MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCION DE CONFLICTOS por el cual dos o más personas naturales o jurídicas resuelven sus conflictos ante un tercero conocido como conciliador. La ley dispone que los asuntos susceptibles de conciliación son aquellos que sean transigibles, desistibles y aquellos que expresamente determine la ley.

La conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa señala el **artículo 13 de la Ley 1285 de 2009** que cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones de nulidad y restablecimiento de derecho, reparación directa y controversias contractuales, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial, norma que fuera declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia [C-713 de 2008](#).

La anterior disposición fue reglamentada por el **Decreto 1716 de 2009** la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

"Asuntos Susceptibles de Conciliación Extrajudicial en Materia Contencioso Administrativo. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.

"Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo Contencioso Administrativo:

"- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.

Pues bien, la exigencia de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, fue reiterada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, al contemplarlo como requisito previo para la presentación de la demanda en el numeral 1° del artículo 161, en los siguientes términos:

*"**Artículo 161.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

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

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

(...)".

Los asuntos conciliables en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, están entonces, guiados por la disposición que tenga la persona del bien jurídico presuntamente afectado por el acto administrativo, es decir, al tenor de la Ley 446 de 1998, en los que sean susceptibles la transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley.

Ahora bien, según lo enunciado en las normas anteriormente citadas, el acto administrativo que se pretende demandar (**Resolución No. 0064 del 27 de febrero de 2013**), no obedece a aquellos actos que no son susceptibles de conciliación, por lo que debía la parte actora acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad de acudir a la conciliación prejudicial como requisito previo para demandar en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Toda vez que ha transcurrido el término legal sin que la parte demandante hubiera dado cumplimiento a lo exigido, este es motivo suficiente para rechazar la demanda, a la luz de lo señalado en el artículo 170 del Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). Pues como es sabido la demanda para su admisión debe reunir los Requisitos de Procedibilidad que la hacen viable, contenidos en el artículo 161 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues de lo contrario la inobservancia de los mismos conduce indefectiblemente al rechazo de ella.

Como a la fecha no se ha dado cumplimiento al Auto mencionado, en virtud del artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se procede al rechazo de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN,**

RESUELVE:

I.- **RECHAZAR** la demanda de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO formulada por los señores **ÁLVARO SALAZAR BERNAL** y **EDUARDO ESCOBAR** en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"** y/o el **INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACION.**

II.- **DEVOLVER** los anexos, sin necesidad de desglose.

III.- En firme esta providencia procédase al archivo del expediente.

NOTIFÍQUESE.-

La Juez,

LEIDY JOHANA ARANGO BOLÍVAR

CG

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS ELECTRÓNICOS

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN

CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADOS ELECTRÓNICOS el auto anterior en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-12-administrativo-de-medellin/estados-electronicos/2014>.

Medellín, **14 DE OCTUBRE DE 2014**. Fijado a las 8.00 a.m.

KENNY DÍAZ MONTOYA
Secretario