



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN CUARTA - SUB-SECCIÓN "A"**

Bogotá D. C., veintitrés (23) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

**MAGISTRADA PONENTE:** Doctora **AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

|                          |                                                 |
|--------------------------|-------------------------------------------------|
| <b>MEDIO DE CONTROL:</b> | <b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>   |
| <b>EXPEDIENTE:</b>       | <b>11001-33-37-042-2018-00238-01</b>            |
| <b>DEMANDANTE:</b>       | <b>MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO</b> |
| <b>DEMANDADO:</b>        | <b>UAE UGPP</b>                                 |

**1. ASUNTO**

Visto el secretarial que antecede, con ingreso al despacho el 07 de febrero de 2023, procede la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra el auto del 12 de diciembre de 2018, proferido por el Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo de Bogotá, que rechazó la demanda al considerar que los actos administrativos demandados no son susceptibles de control judicial.

**2. ANTECEDENTES**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante apoderada presentó la demanda de la referencia ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C. Le correspondió por reparto conocer del asunto al Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo de Bogotá, quien, mediante auto del 12 de diciembre de 2018, resolvió rechazar la demanda al considerar que los actos administrativos demandados no son susceptibles de control judicial. Luego, contra esa decisión, la entidad demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido ante esta Corporación con auto del 19 de marzo de 2019.

Efectuado el reparto, el proceso fue asignado a la magistrada sustanciadora, motivo por el cual, la Sala de Decisión, mediante auto del 22 de mayo de 2019 declaró su falta de competencia de la Sección para conocer del proceso y ordenó su remisión a la Sección Segunda de este Tribunal.

La Subsección "D" de la Sección Segunda, a través de providencia del 06 de febrero de 2020, proferida con ponencia del doctor Cerveleón Padilla Linares, declaró su falta de competencia y propuso conflicto negativo de competencia con esta Sección.

En consecuencia, la Sala Plena de este Tribunal, mediante auto del 05 de diciembre de 2022, dirimió el conflicto negativo de competencia asignando el conocimiento del proceso a esta Sección. Razón por la que se avocará el conocimiento del proceso.

### 3. AUTO APELADO

A través de auto del 12 de diciembre de 2018 el Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo de Bogotá rechazó la demanda presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al considerar que los actos administrativos demandados no son susceptibles de control judicial.

Argumenta que la orden impartida en los actos administrativos es instrumental debido a que está dirigida a impulsar un trámite al interior de la UGPP toda vez que se dirige a una de las dependencias de esa entidad para iniciar una actuación interadministrativa que permita establecer si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adeuda alguna suma de por concepto de aportes patronales y, en ese sentido, menciona que no vincula directamente a la entidad, ni crea, modifica o extingue una relación de derecho, sino que solo inicia la actuación dirigida a causar efectos.

De igual manera afirma que el carácter preparatorio de los actos demandados se evidencia en la medida en que aún no ha sido determinada la cuantía de la suma a cobrar en los actos demandados, pues sostiene que depende del *“procedimiento y la liquidación que realice la dependencia encargada”* que desembocará en el acto definitivo susceptible de control; lo cual conlleva a su juicio a excluir los actos demandados como demandables o sujetos de control judicial al ser actos de trámite, siendo pasibles de control los actos definitivos.

Por último, indica que si bien el artículo 75 del CPACA establece por regla general que no proceden recursos contra actos administrativos de trámite o preparatorios y en el presente caso la administración dio lugar a la interposición de los mismos, esta circunstancia no convierte en sí mismo en definitivo el acto enjuiciado, ya que en algunos casos excepcionales proceden recursos contra actos de trámite, y el hecho de que en el asunto se haya dado lugar a interponer recursos contra los actos, no presta mérito para mutar su naturaleza jurídica.

En esas circunstancias, procede a rechazar la demanda presentada.

### 4. RECURSO DE APELACIÓN

Señala la parte apelante que la Resolución No. 003840 de 02 de febrero de 2018, *Por la cual se reliquida una Pensión de Vejez en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico*, por su misma naturaleza, no puede ser un acto de trámite, como quiera que, contrario a lo sostenido por el A quo, no está impulsando ninguna actuación de la administración con miras a emitir un acto definitivo, sino que está dando cumplimiento a una decisión judicial en beneficio de la demandante de aquel proceso, lo que en principio se trataría de un auto de ejecución.

A pesar de ello, precisa que aun cuando es cierto que los autos de ejecución no son susceptibles de recursos, ya que su finalidad es dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, también lo es que en estos actos puede agregarse o modificarse algún elemento que se ejecute, caso en el cual dejaría de ser un acto de ejecución y se asumiría como acto definitivo, al contener una manifestación autónoma y concreta de voluntad generadora de efectos jurídicos; situación que

aduce, ocurrió con la Resolución demandada, toda vez que crea una situación jurídica al Ministerio que se traduce en la determinación de un valor a pagar por concepto de aportes patronales.

Advierte que la obligación sí está plenamente determinada en cuantía, y contrario a lo considerado por el Despacho, lo que hace es solicitar al área competente de la entidad demandada efectuar los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado, y no se dirige a establecer si el Ministerio adeuda alguna suma de dinero.

Así las cosas, reitera que la obligación está determinada y, por tanto, crea una situación jurídica que hace susceptible de control los actos, situación que se deriva a su consideración de la actuación de la demandada al permitir hacer uso de los recursos de ley para revisar la legalidad del acto; situación que advierte no se presenta respecto de los actos de trámite o preparatorios.

En esa medida menciona que, en aras de garantizar la defensa de la entidad demandante, se le debe permitir controvertir los actos en vía judicial al considerar que el mismo viola el debido proceso, por cuanto estaría impidiendo al mismo ejercer su defensa ante la carga impuesta, particularmente cuando pueden servir de título ejecutivo para el inicio de un cobro coactivo.

## 5. CONSIDERACIONES

Para resolver se observa que con la demanda se elevan las siguientes pretensiones:

*“1.1 Declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la siguientes Resoluciones proferidas por la UGPP:*

- 1.1.1. **RDP 003840 de 02 de febrero de 2018** “Por la cual se reliquida una pensión de VEJEZ en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLANTICO SALA ORAL A”, proferida por la UGPP, **ARTICULO NOVENO**, en cuanto impone al MHCP, la obligación de pagar la suma de \$10.805.370,00 m/cte, por concepto de aporte patronal de la Señora TRESPALACIOS DE PATERNINA GLORIA TERESA C.C. 22.395.503 de Barranquilla.*
- 1.1.2. **RDP 012055 de 30 de mayo de 2018**(sic) Por la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la resolución **3840 del 2 de febrero de 2018**, en cuanto en su **ARTICULO PRIMERO** confirma en todas y cada una de sus partes la Resolución **RDP 003840 de 02 de febrero de 2018**.*
- 1.1.3. **RDP 017138 de 15 de mayo de 2018** Por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la resolución **3840 del 2 de febrero de 2018**, en cuanto en su **ARTICULO PRIMERO** confirma en todas y cada una de sus partes la Resolución **RDP 003840 de 02 de febrero de 2018**, con la cual queda agotada la vía gubernativa.*
- 1.1.4. Como consecuencia de la anterior declaración de Nulidad y como Restablecimiento del Derecho lesionado al MHCP, se solicita ordenar a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, abstenerse de efectuar el cobro pretendido al MHCP ordenado en los actos administrativos demandados y que emita un acto administrativo de reliquidación pensional de la Señora GLORIA TERESA TRESPALACIOS DE PATERNINA, C.C No. 17136342, en donde se permita al MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO conocer los antecedentes que dan origen al mismo, con respeto del debido proceso constitucional, de*

*manera que se permita verificar los periodos que se cobran a este Ministerio.”.*

La referida demanda fue rechazada con auto del 12 de diciembre de 2018 por considerar el A quo que los actos administrativos atacados no son susceptibles de control judicial, mientras que la parte demandante considera que sí lo son porque crean una situación jurídica que se traduce en la determinación de un cobro a la entidad por concepto de aportes patronales.

Conforme al recurso de apelación interpuesto por la demandante, procede la Sala a determinar si los actos demandados son susceptibles de control judicial.

En ese orden de ideas, se encuentra que los artículos 43, 138 y 169 de la Ley 1437 de 2011 disponen:

*“ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.*

*“ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. 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 se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.*

*Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”.*

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

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad.*
- 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.*
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”*

De los artículos referidos, se tiene que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se puede ejercer el medio de control para pedir que se declare la nulidad de un acto administrativo particular, expreso o presunto, cuando deciden directa o indirectamente el fondo de un asunto o hagan imposible continuar la actuación, pero en el caso en que se pretenda la nulidad de un acto que no es susceptible de control, está deberá ser rechazada.

En relación con los actos que son susceptibles de control judicial, el Consejo de Estado mediante el auto del 18 de julio de 2018, proferido dentro del proceso con radicado interno No. 20643, con ponencia del doctor Milton Chaves García, consideró:

*“Conforme con lo dispuesto en el artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, los actos definitivos susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, son “los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.*

*Así pues, un acto administrativo subjetivo o acto definitivo particular, es una declaración de voluntad dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas, mientras que “los actos de ejecución se limitan a preparar, impulsar o dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa”.*

En ese orden de ideas, es claro que los actos administrativos que concluyen un procedimiento administrativo, que hacen imposible la continuación de una actuación administrativa o que deciden de fondo el asunto, son susceptibles de control judicial por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Se anota que la declaración de voluntad de la administración plasmada en un acto administrativo que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas, se constituye como un acto definitivo.

De ello que, se tiene que, en el caso que se estudia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 9º de la Resolución No. 003840 de 02 de febrero de 2018, en el que la UGPP resolvió:

**“ARTICULO 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 DIR.ADMINISTRATIVA RAMA JUDICIAL, por un monto de VEINTISIETE MILLONES CIENTO CINCO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO pesos (\$27,105,935.00 m/cte), MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, por un monto de DIEZ MILLONES OCHOCIENTOS CINCO MIL TRESCIENTOS SETENTA pesos (\$10.805,370.00 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”.*

La anterior resolución fue confirmada por la Resolución RDP 012055 de 06 de abril de 2018, que resolvió el recurso de reposición y por la Resolución RDP 017138 de 15 de mayo de 2018 que resolvió el recurso apelación.

Así las cosas, observando el artículo demandado, para la Sala es evidente que los actos administrativos sí son susceptibles de control judicial debido a que establecen una obligación a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por concepto de aportes patronales y ordenan adelantar los trámites correspondientes para su cobro.

A saber, crean una obligación a cargo de la demandante, lo que quiere decir que resuelven de fondo un asunto y culminan la actuación administrativa, impidiendo su continuación teniendo en cuenta que la Resolución RDP 017138 de 15 de mayo de 2018, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación, la entidad demandada hacer saber que con ese acto *“queda agotada la vía gubernativa”*.

En consecuencia, al haberse establecido que los actos acusados corresponden a actos administrativos definitivos, y que son susceptibles de control judicial en los términos de los artículos 43 y 138 de la Ley 1437 de 2011, la Sala revocará la decisión de la juez de primera instancia y ordenará proveer sobre la admisión de la demanda.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por expresa remisión del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala considera que en el presente caso no hay lugar a condena en costas, toda vez que el recurso se resolvió favorablemente al recurrente.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta - Subsección A,

## 6. RESUELVE

**PRIMERO: AVOCAR** conocimiento del presente proceso.

**SEGUNDO: REVOCAR** el auto del 12 de diciembre de 2018 proferido por el Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo Oral de Bogotá, por medio del cual se rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme se expone en la parte motiva de este proveído.

**TERCERO: ORDENAR** al Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo Oral de Bogotá proveer sobre la admisión de la demanda, verificando el cumplimiento de los demás requisitos para ese efecto.

**CUARTO:** No se condena en costas.

**QUINTO: NOTIFICAR POR ESTADO** esta providencia a la parte demandante, según el artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021. Para ello, téngase en cuenta los correos electrónicos indicados por la demandante.

**SEXTO:** Se informa que, conforme a la Circular No. C-018 del 30 de junio de 2020 ratificada por la Circular No. C-001 del 11 de mayo de 2021 de la Presidencia de esta Corporación, para la radicación de los memoriales a que haya lugar deberá utilizarse el buzón [rmemorialesposec04tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rmemorialesposec04tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**SÉPTIMO:** Ejecutoriado este proveído, devuélvanse al juzgado de origen las presentes diligencias.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Discutida y aprobada en Sesión de la fecha.  
Los Magistrados,**

(Firmado Electrónicamente)  
**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

(Firmado Electrónicamente)  
**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

(Firmado Electrónicamente)  
**GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.