REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN A

Bogotá, D. C., siete (07) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

MEDIO DE CONTROL: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
EXPEDIENTE No.: **11001333704220180034301**
DEMANDANTE: **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**
DEMANDADO: **U.A.E DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido el once (11) de enero de 2019, por el Juzgado 42 Administrativo del Circuito de Bogotá, que resolvió rechazar la demanda.

ANTECEDENTES

El tres (03) de diciembre de 2018, la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, a través de apoderada judicial, radicó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la **U.A.E DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP** en la que solicitud la nulidad del:

> ***"Artículo Noveno de la Resolución RDP 048058 de 26 de diciembre de 2017 "****Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la Resolución RDP 013144 del 29 de marzo de 2017 del la (sic) señor GLORIA IMELDA CASTELLANOS CASTELLANOS, con cédula de ciudadanía No. 38.230.671, proferida por la Subdirectora de Determinación de Derechos Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal –UGPP junto con la liquidación anexa.*
>
> *Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la entidad demandada cesar cualquier acción de cobro en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y que emane del acto administrativo cuya nulidad se solicita."*

1. **El auto apelado:**

A través de auto de catorce (14) de diciembre de 2018, el Juzgado 42 Administrativo del Circuito de Bogotá resolvió rechazar la demanda, al encontrar que los actos demandados parcialmente no son susceptibles de control judicial, pues a su juicio contienen una

decisión instrumental, dirigida a impulsar un trámite al interior de la UGPP. En ese sentido afirma que, no vincula directamente a la entidad demandante, ni crea, modifica o extingue una relación de derecho, solo indica la actuación dirigida a causar estos efectos.

Además, precisa que el carácter preparatorio del acto se evidencia en la indeterminación de la cuantía, pues esta solo se definirá como consecuencia del procedimiento y la liquidación que realice la dependencia encargada de la UGPP.

En consecuencia, y en apegó al artículo 169 del CPACA, resuelve rechazar la demanda.

2. El recurso de apelación:

Notificada la anterior decisión[1], la parte demandante interpuso recurso de apelación en escrito radicado el once (11) de enero de 2019, con fundamento en los siguientes argumentos:

Lo sustentó mencionando que los actos demandados son definitivos y no preparatorios, teniendo en cuenta que estos consolidan situaciones jurídicas particulares y concretas al establecer en dichas decisiones sumas de dinero determinadas derivadas de una operación matemática realizada en la liquidación anexa a los actos administrativos en cuestión a fin de ser cobradas a la Registraduría, sin que se cumplan con los postulados del debido proceso administrativo.

Manifiesta que, la UGPP en las notificaciones de las resoluciones en las que se impuso cargas en contra de la Registraduría señaló que procedían contra estas los recursos de reposición y en subsidio apelación, mismos que fueron presentados en oportunidad.

En virtud de lo anterior, afirma que, es evidente que los actos demandados son definitivos al crear situaciones jurídicas particulares y concretas al momento de reconocer en la liquidación de dicha prestación social, una obligación presuntamente a cargo de la Registraduría sin que esta hubiese intervenido en la expedición de los mismos.

Afirma que, la tesis del despacho es desacertada, teniendo en cuenta que si se tratara de actos de trámite no debiera existir una liquidación, sino que se hubieran remitido las resoluciones junto con las diligencias correspondiente al área competente, en aras de que se hicieran las liquidaciones del caso. Además, aduce que, en la parte resolutiva de

[1] Por estado del 18 de diciembre de 2018.

estas se resuelve de manera contundente el asunto de la reliquidación pensional de los causantes, indicándose el nuevo monto pensional a pagar en cada caso en concreto, la fecha de efectividad, la entidad encargada del pago, la suma a descontar por concepto de pensión de factores de salarios no efectuados y el valor a cobrar al empleador por concepto de aportes patronales, hecho que evidencia que se está frente a actos administrativos definitivos.

Menciona que, si bien es cierto que en el numeral demandado se enuncia que el cobro debe adelantarse *"sin perjuicio de que con posterioridad se determine que se adeudan valores adicionales o superiores (…)",* esto se refiere a la previsión de una posibilidad que puede o no ocurrir y que la UGPP se reserva.

Aduce que, aseverar que el acto no es objeto de control judicial viola el derecho al debido proceso de la entidad demandante, no solo porque esta no haya sido vinculada al trámite administrativo que dio origen a la resolución demandada ni al proceso judicial correspondiente, sino además, porque en el evento en que internamente la UGPP llegare a determinar que el monto que se le está cobrando a la Registraduría es el correcto, obviamente no habría lugar a expedir el supuesto acto posterior de cobro que se imagina el Juzgado, lo que, dejaría a la demandante sin herramientas jurídicas para ejercer su defensa.

3. Trámite del Recurso de Apelación:

El recurso fue concedido mediante auto de diecinueve (19) de marzo de 2019, a través de cual se ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, correspondiéndole su competencia al Magistrado sustanciador, quien por auto de diecinueve (19) de junio de 2019, declaró su la falta de competencia por factor objetivo y ordenó remitir el expediente a la Secretaría de la Sección Segunda del Tribunal.

Posteriormente por auto de veintinueve (29) de enero de 2019, la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resolvió promover conflicto negativo de competencia con la sección cuarta de la misma Corporación.

Por auto de nueve (09) de noviembre de 2020, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al dirimir el conflicto de competencias suscitado, resolvió que el conocimiento del correspondía a la sección cuarta de la Corporación, motivo por el cual se avoca conocimiento del proceso y se procede a resolver el recurso de apelación.

CONSIDERACIONES

1. Competencia:

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 153 del C.P.A.C.A., según el cual, esta Corporación conoce de los recursos de apelación contra los autos dictados en primera instancia por los jueces administrativos. En consonancia con este mandato, el numeral 1 del artículo 243 del mismo articulado prevé que el auto que rechacé la demanda es susceptible del recurso de apelación.

Sobre la competencia por la materia en asuntos como el planteado en este proceso, esto es la legalidad del acto por medio de la cual se dispuso, entre otros, el cobro de aportes patronales en cumplimiento de un fallo judicial que ordenó la reliquidación de una pensión, la Sala Plena de este Tribunal ha precisado que la misma radica en los Despachos de la Sección Cuarta de los Juzgados Administrativos de Bogotá y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por considerar que la naturaleza jurídica de la controversia se centra en una contribución parafiscal[2].

En este orden, respetando el criterio mayoritario de la Sala Plena de esta Corporación, pese a no ser compartido por la Sección, es del caso resolver el recurso de apelación interpuesto, a la luz de las normas aplicables para las contribuciones.

Así, conforme al auto recurrido y el recurso interpuesto, se deberá determinar si en el presente caso procede el rechazo de la demanda por no ser, los actos demandados, susceptible de control judicial.

---

[2] Como por ejemplo en el auto del 25 de noviembre de 2019 proferido en el proceso No. 25000-23-15-000- 2019-00107-00, M.P. Dr. José Élver Muñoz; en el auto del 27 de enero de 2020 proferido en el proceso No. 25000-23-15-000-2019-00275-00, M.P. Dra. María Cristina Quintero; en los autos del 10 de febrero de 2020 proferidos en los procesos Nos. 25000-23-15-000-2019-00006-00, M.P. Dr. Fernando Iregui Camelo, 25000- 23-15-000-2019-00456-00, M.P. Dr. Oscar Armando Dimate, 25000-23-15-000-2019-00209-00, M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel, y 25000-23-15-000-2019-00202-00, M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel; en los autos del 17 de febrero de 2020 proferidos en los expedientes Nos. 25000-23-15-000-2020-00082-00, M.P. Dr. Fredy Ibarra Martínez, y 25000-23-15-000-2020-00052-00, M.P. Dr. Fredy Ibarra Martínez; en los autos del 24 de febrero de 2020 proferidos en los expedientes Nos. 25000-23-15-000-2019-00545-00, M.P. Dr. Luis Manuel Lasso, y 25000-23-15-000-2020-00112-00, M.P. Dr. Fredy Ibarra Martínez; en los autos del 2 de marzo de 2020 proferidos en los expedientes Nos. 25000-23-15-000-2019-00589-00, M.P. Dr. José Rodrigo Romero, y 25000-23-15-000-2020-00037-00, M.P. Dr. Moises Rodrigo Mazabel; en los autos del 27 de julio de 2020 proferidos en los expedientes Nos. 25000-23-15-000-2019-00571-00, M.P. Dra. Bertha Lucy Ceballos, 25000- 23-15-000-2019-00584-00, M.P. Dr. Jaime Alberto Galeano, 25000-23-15-000-2020-00032-00, M.P. Dr. Felipe Solarte, 25000-23-15-000-2020-00034-00, M.P. Dr. Juan Carlos Garzón, 25000-23-15-000-2020- 00043-00, M.P. Dr. Oscar Armando Dimaté, 25000-23-15-000-2020-00045-00, M.P. Dra. María Cristina Quintero, 25000-23-15-000-2020-00068-00, Juan Carlos Garzón, 25000-23-15-000-2020-00093-00, M.P. Dra. Bertha Lucy Ceballos, 25000-23-15-000-2020-00107-00, M.P. Dr. Oscar Armando Dimaté, 25000-23-15-000- 2020-00110-00, M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel, 25000-23-15-000-2020-00125-00, M.P. Dr. Felipe Solarte, 25000-23-15-000-2020-00127-00, Juan Carlos Garzón, 25000-23-15-000-2020-00135-00, M.P. Dr. Oscar Armando Dimate, y 25000-23-15-000-2020-00160, M.P. Dr. Juan Carlos Garzón; y los autos del 24 de agosto de 2020 proferidos en los expedientes Nos. 25000-23-15-000-2020-00069-00, M.P. Dr. José Elver Muñoz, 25000-23-15-000-2020-00071-00, M.P. Dr. Fernando Iregui y 25000-23-15-000-2020-00120-00, M.P. Dr. Fernando Iregui.

En virtud de lo previsto en el artículo 138 del CPACA, que contempla el medio de control de 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.

El mencionado acto administrativo debe ser definitivo a fin de poder controvertirse mediante el referido medio de control, precisándose que de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 del CPACA los actos definitivos son aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con la actuación.

En caso bajo análisis, se observa que la Registraduría Nacional del Estado Civil demandó, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el artículo 9º de la Resolución RDP 0048058 de 26 de diciembre de 2017, en el que la UGPP resolvió:

> "***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 REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, por un monto de SESENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y TRES pesos ($68,893,943.00 m/cte), , a quienes se les notificará personalmente del contenido el presente articulo informándoles que contra el mismo proceden los recursos de reposición ante el DIRECTOR DE PENSIONES. 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*"

Decisión que fue confirmada a través de la Resolución RDP030211 del 24 de julio de 2018, que resolvió el recurso de apelación contra el artículo noveno de la Resolución RDP 0048058 de 26 de diciembre de 2017.

Sobre los actos que resulten susceptibles de control judicial, el Consejo de Estado[3] ha indicado:

> " *(...)*

[3] Auto de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de 25 de noviembre de 2021, C.P Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, Expediente: 25419.

Esta Corporación ha expresado que los actos administrativos «son la expresión de voluntad de las entidades públicas o de un particular en ejercicio de funciones públicas, con la capacidad de producir efectos jurídicos, y de cuya composición se desprenden los siguientes elementos: i) declaración de voluntad, juicio o conocimiento unilateral; ii) que se expida en ejercicio de la función administrativa y; iii) que ella produzca efectos jurídicos por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante». Además, «con independencia de la forma en cómo se adopte o la denominación que reciba, siempre que exista una manifestación de voluntad de una autoridad pública o particular en ejercicio de funciones públicas, que produzca efectos jurídicos será constitutiva de acto administrativo y en consecuencia, susceptible del control judicial». Cabe agregar que, las entidades públicas en desarrollo de la función administrativa pueden adoptar decisiones que deben ser acatadas por sus funcionarios en forma obligatoria, las cuales eventualmente se traducen en reglas que afectan a los particulares y, en esa medida, constituyen actos administrativos susceptibles de control judicial.

(...)"

Así, los actos que contengan una manifestación de voluntad de una autoridad pública o particular en ejercicio de funciones públicas, que produzca efectos jurídicos y afecte a los particulares, será constitutiva de un acto, susceptible de control judicial.

De suerte que, para la Sala es evidente que los actos administrativos demandados resultan susceptibles de control judicial en tanto establecen una obligación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil consistente en el cobro de una suma de dinero por concepto de aportes patronales.

De esta manera al quedar en evidencia que la disposición demanda, crea una obligación a cargo de la demandante, y que la resolución que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra tal decisión indica que "*con la presente queda agotada la vía gubernativa*" se entiende que son actos demandables por cuando se da cumplimiento al postulado del Consejo de Estado según el cual resultan demandables "*los actos que decidan directamente o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación*"[4]

De acuerdo con lo indicado, 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 numeral 1º del 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

[4] Sentencias del Consejo de Estado de27 de mayo de 2021, radicado C.P Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

en el presente caso no hay lugar a condena en costas, toda vez que el recurso de apelación se resolvió favorablemente.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A,

RESUELVE

PRIMERO: AVOCAR conocimiento del presente proceso.

SEGUNDO: REVOCAR el auto del 11 de enero del 2019 proferido por el Juzgado 42 Administrativo Oral de Bogotá, por medio del cual se rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento presentada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, conforme se expone en la parte motiva de este proveído.

TERCERO: ORDENAR al Juzgado 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 conforme con la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: RECONÓZCASE personería jurídica para actuar como apoderado de la demandante a **MARÍA PATRICIA GUAZO CASTILLO** en los términos y para los efectos del poder visible en el expediente digital.

SEXTO: NOTIFICAR POR ESTADO esta providencia a las partes y al Agente del Ministerio Público, según el artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificada por el artículo 50 de la ley 2080 de 2021; para ello, ténganse en cuenta los siguientes datos: para la parte demandante: mariapatriciaguanzo@gmail.com. mpguazo@registraduria.gov.co y para el Ministerio Público el correo electrónico: namartinez@procuraduria.gov.co

SÉPTIMO: Ejecutoriado este proveído, **ENVÍESE** al juzgado de origen las presentes diligencias, previos registros a los que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Magistrado

CONSTANCIA: Esta 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, modificado por el artículo 46 de la ley 2080 de 2021.