



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, veintiséis (26) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho.
Radicación N° 70- 001-33-33-003-**2019-00451**-00.
Demandante: Rosa Edith Pérez Arias.
Demandado: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP – Departamento de Sucre.

ASUNTO A DECIDIR:

En informe secretarial que antecede se indica al despacho que el proceso se encuentra en etapa de decisión de excepciones propuestas por la parte demandada en la contestación de la demanda (inepta demanda y caducidad del medio de control).

1. CUESTIÓN PREVIA:

Revisado el expediente, se advierte que la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", presenta la excepción previa de inepta demanda y la excepción de mérito de caducidad susceptible de ser desatada en esta instancia procesal.

El despacho resolverá las excepciones aplicando las reglas del Decreto 806 de 2020, por la fecha en que fueron formuladas las mismas.

2. ANTECEDENTES:

El 19 de diciembre de 2019¹, la señora ROSA EDITH PEREZ ARÍAS instauró ante la Oficina Judicial de este distrito demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP" y el Departamento de Sucre, correspondiéndole el reparto a este despacho.

A través de auto del 10 de febrero de 2020², se admitió la demanda, notificándose personalmente a las partes el 27 de febrero de 2020³.

La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", con fecha 8 de julio de 2020⁴, contestó la demanda,

¹ Expediente Digital TYBA.

² Expediente Digital TYBA.

³ Expediente Digital TYBA.

⁴ Expediente Digital TYBA.

formulando la excepción previa de inepta demanda y la excepción de mérito de caducidad de la acción.

El Departamento de Sucre, no contestó la demanda, tal como consta en nota secretarial de fecha 15 de febrero de 2021⁵.

La parte demandante, el 22 de septiembre de 2020⁶, emitió pronunciamiento recorriendo el traslado de las excepciones formuladas por la UGPP.

3. CONSIDERACIONES

Reconstruidos los antecedentes, entra el despacho a resolver las excepciones formuladas, así:

2.1. INEPTA DEMANDA:

Argumenta la parte demandada "UGPP" que, en el caso de la demandante existe la Resolución N° RDP 016085 del 7 de mayo de 2018, "Por la cual se da cumplimiento a un fallo proferido por Tribunal Administrativo de Sucre", acto administrativo que en su numeral octavo dispuso descontar del retroactivo que le correspondía a la demandante la suma de \$18.435,998.00 m/cte., por concepto de aportes de salario no efectuados. Es decir, se trata de la actuación que le da origen a la materia objeto del proceso, por lo que, pese a que en apariencia es un acto de ejecución, al crear una situación jurídica nueva es susceptible de control judicial y el que en efecto debe demandarse en el presente proceso.

No obstante, es posible que por haber operado la caducidad y con la intención de revivir términos ya vencidos la demandante haya acudido nuevamente ante la entidad accionada a solicitar la devolución de los dineros deducidos con una diferencia de casi un año, entre cumplimiento del fallo y nueva solicitud realizada según dichos de la accionante el 16 de julio de 2019, que daría como resultado el oficio de fecha 29 de julio de 2019 escogido por la demandante para demandar en el presente proceso.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que el acto administrativo demandado en el presente asunto debió ser la Resolución RDP 016085 del 7 de mayo de 2018 que es el acto definitivo en los términos de los artículos 43 y 75 del CPACA y no el Oficio del 29 de julio de 2019, el cual evidentemente surgió como consecuencia de la intención de la demandante de revivir términos que ya estaban vencidos.

Atendiendo a lo dicho, se solicita se declare el presente medio exceptivo y en consecuencia se tomen por el despacho las medidas procesales necesarias para que se individualice y determine con toda precisión que el acto demandado es el contenido en la resolución RDP 016085 del 7 de mayo de 2018 y no el escogido por la parte actora.

⁵ Expediente Digital TYBA.

⁶ Expediente Digital TYBA.

Al descorrer el traslado de la excepción, la parte demandante manifestó que la excepción de inepta demanda debe rechazarse porque el Oficio de fecha 29 de julio de 2019, es de aquellos actos que de forma definitiva colocan fin a la actuación de la administración y por ende susceptible de ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a contrario de lo que ocurre con la Resolución RPD 016085 del 7 de mayo de 2018, la cual constituye un acto de ejecución no apto de ser atacado ante esta jurisdicción.

Para resolver se considera:

Como bien lo ha dejado claro nuestra máxima autoridad en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁷, la inepta demanda tiene dos manifestaciones principales, una la atinente a la indebida acumulación de pretensiones, que se ha visto cada vez menos utilizada, en tanto la tendencia del operador jurídico es la de conocer y asumir el estudio de lo que pueda dentro de esa indebida acumulación y, la otra, cuando la demanda no reúne los requisitos legales y todo lo que directa o indirectamente los afecte.

El artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, expresa:

ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de 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.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
7. <Numeral modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.
8. <Numeral adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Providencia del 7 de marzo de 2019. Rad N° 11001-03-28-000-2018-00091-00 (Acumulado 11001-03-28-000-2018-00601-00)

anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.

A su vez el artículo 163, consagra:

ARTÍCULO 163. INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PRETENSIONES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.

Quando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

Frente al caso concreto, la parte demandante pretende que la entidad demandada reintegre los descuentos llevados a cabo por concepto de aportes para pensión a los que no se le realizaron las respectivas deducciones y que en cumplimiento de fallo judicial ahora son tenidos en cuenta para efectos de determinar el monto de la nueva mesada, y se ordene a la entidad accionada abstenerse de seguir efectuando dichos descuentos sobre las mesadas pensionales devengadas, valor que en total asciende a la suma de \$18.435.998.

En el asunto bajo examen, se tiene que a través de sentencia de primera instancia de fecha 16 de septiembre de 2016, el Juzgado Tercero Administrativo de Sincelejo, resolvió ordenarle a la UGPP, que realizara una nueva liquidación de la pensión mensual vitalicia de jubilación reconocida a la demandante con fundamento a lo establecido en la Ley 33 de 1985, es decir, con el 75% del salario promedio devengado durante el ultimo año de servicios. Decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Sucre, mediante sentencia de segunda instancia del 27 de julio de 2017.

Como consecuencia de la decisión judicial anteriormente relacionada, la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", expidió la Resolución RDP 016085 del 7 de mayo de 2018, por medio de la cual se dio cumplimiento a un fallo judicial, resolviendo reliquidar la mesada pensional de la señora Rosa Edith Pérez Arias, y ordenando en su numeral octavo, descontar de las mesadas atrasadas a las que tiene derecho la actora, la suma de \$18.435.998, por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados al afiliado, acto administrativo contra el cual no procedía recurso alguno.

La accionante, a través de petición de fecha 16 de julio de 2019⁸, solicitó a la UGPP, se abstuviera de realizar el cobro previsto en la Resolución RDP 016085

⁸ Fecha que se extrae de los hechos de la demanda.

del 7 de mayo de 2018 y como consecuencia de ello llevar a cabo la devolución de los valores descontados por concepto de aportes pensionales absolutos.

La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP" a través de oficio de fecha 29 de julio de 2019, da respuesta a la petición elevada por la accionante, decisión que constituye el acto administrativo demandado.

Al revisar la demanda y sus anexos, se puede observar que la pretensión principal del demandante esta dirigida, como ya se advirtió, a obtener que la entidad demandada UGPP reintegre el valor descontado a la actora por concepto de los descuentos realizados a los aportes incluidos en la nueva mesada pensional sobre los cuales no se realizaron aportes para pensión, suma que en total ascienden a \$18.435.998.

Dineros estos que según lo menciona el apoderado demandante, han sido deducidos por la entidad accionada UGPP, de los retroactivos pensionales a que tenía derecho la accionante como producto de la reliquidación ordenada en sede judicial y que además se viene descontando al parecer de las mesadas pensionales mensuales canceladas a la actora.

Visto lo anterior, este despacho considera que efectivamente el acto administrativo que debió ser atacado en sede judicial, no es otro que la Resolución RDP 016085 del 7 de mayo de 2018, por medio de la cual se dio cumplimiento a un fallo judicial que ordena la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora Rosa Edith Pérez Arias; decisión administrativa que dispuso el descuento de los valores correspondientes a descuentos por aportes pensionales no realizados por la demandante.

En efecto, es la Resolución RDP 016085 del 7 de mayo de 2018, expedida por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", la que decide en forma definitiva, en el numeral octavo de la parte resolutive descontar de las mesadas atrasadas a las que tiene derecho la actora, la suma de \$18.435.998, por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados al afiliado, actuación administrativa que es precisamente la que genera la inconformidad de la accionante.

Si bien, la parte demandante presenta una petición administrativa con posterioridad a la expedición de la Resolución RDP 016085 del 7 de mayo de 2018, tal petición recae precisamente sobre la decisión contenida en el numeral octavo de la Resolución RDP 016085 del 7 de mayo de 2018, expedida por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", acto administrativo, contra el cual no procedía recurso alguno y que constituía de manera particular y concreta para esta ese aspecto una decisión definitiva.

A pesar que la Resolución RDP 016085 del 7 de mayo de 2018, expedida por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", constituiría en un acto de ejecución de decisión judicial, el cual en principio no es susceptible de control judicial, tal como lo ha indicado la jurisprudencia Consejo de Estado, estas decisiones administrativas se

vuelven sujetas de control jurisdiccional cuando se va más allá de lo ordenado por la autoridad judicial y se crea, modifica o extingue una determinada relación jurídica, que en el fondo es lo alegado por el demandante, quien no se encuentra conforme con el descuento determinado en dicho acto administrativo.

En este caso, la voluntad de la administración acerca **de los descuentos y su monto** se concreta en la Resolución RDP 01106085 del 7 de mayo de 2018, que determinación que afecta el derecho subjetivo de la actora; por manera que la voluntad de la administración controlable esta contenida en dicha Resolución y no en la respuesta contenida en el Oficio que se pide control judicial, porque responde a una petición posterior, que no es susceptible de ser controlada judicialmente.

En reciente sentencia del Consejo de estado del 9 de agosto de 2019, se enseñó⁹:

“23. La jurisdicción de lo contencioso administrativo de conformidad con el artículo 104¹⁰ de la Ley 1437 de 2011, está instituida para conocer de las controversias y litigios originados en actos administrativos, es decir, aquellos que exteriorizan la **voluntad** de la administración y que se expiden con la finalidad de producir efectos jurídicos.

24. En la legislación colombiana no existe una definición de acto administrativo¹¹, sin embargo, los artículos 43¹² y 75¹³ de la Ley 1437 de 2011 establecen criterios para su interpretación y en particular la segunda

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Rocío Araújo Oñate. Providencia del 9 de agosto de 2019. Rad N° 13001-23-33-000-2019-00264-01.

¹⁰ **ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable.
2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.
3. Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes.
4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.
5. Los que se originen en actos políticos o de gobierno.
6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.
7. Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado.

PARÁGRAFO. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

¹¹ MARIENHOFF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Abeledo – Perrot, Buenos Aires. “Sobre tales bases, por acto administrativo ha de entenderse toda declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico”.

¹² **ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS.** Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

¹³ **ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA.** No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.

disposición es clara respecto de la improcedencia de recursos contra los actos de ejecución, que son actos destinados a hacer efectiva una voluntad previa, como lo es el cumplimiento de una sentencia.

25. La jurisprudencia¹⁴ de esta Corporación se ha pronunciado en el sentido que los actos de ejecución, no son objeto de control por la jurisdicción contenciosa administrativa pues, en ellos no se concreta una función administrativa o electoral, que pueda ser cuestionada y revisada sino que obedece al acatamiento de una orden proferida por una autoridad con jurisdicción frente a la cual no existe competencia de esta jurisdicción para controvertir las motivaciones y las órdenes impartidas.

26. No obstante esta Corporación ha admitido que si el supuesto "acto de ejecución" excede, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en otro acto administrativo que se pretende ejecutar – en otras palabras, si se excede la decisión a ejecutar -, es procedente ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al haberse creado, modificado o extinguido una situación jurídica diferente y, por ende, al haberse generado un verdadero acto administrativo susceptible del control de legalidad¹⁵.

En sentencia del 26 de septiembre de 2013, el Consejo de Estado se pronunció en los siguientes términos¹⁶:

"Sea lo primero advertir que son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, "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 dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa⁴, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.

De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que "los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones"⁵.

¹⁴ . Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrado ponente: Alberto Yepes Barreiro, Auto del 20 de noviembre de 2013. Radicación número: 08001-23-31-000-2013-00430-01.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrada ponente: Susana Buitrago Valencia, Sentencia del 31 de marzo de 2011. Radicación número: 08001-23-31-000-2010-01230-01 (AC).Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Ligia López Díaz, providencia del 30 de marzo de 2006, Radicación número: 25000-23-27-000-2005-01131-01(15784); Sentencia del 15 de noviembre de 1996, exp. 7875 C.P. Consuelo Sarria Olcos.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Jorge Octavio Ramírez. Providencia del 26 de septiembre de 2013. Rad N° 68001-23-33-000-2013-00296-01.

No obstante, esta Corporación ha admitido que si el supuesto "acto de ejecución" excede, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en el acto administrativo ejecutado, es procedente ejercer el medio de control de nulidad y de restablecimiento, al haberse creado, modificado o extinguido una situación jurídica diferente y, por ende, al haberse generado un verdadero acto administrativo susceptible del control de legalidad"

En la presente demanda, la parte actora no tiene otra intención diferente a contradecir la decisión tomada en el numeral octavo de la Resolución RDP 016085 del 7 de mayo de 2018, expedida por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", por considerar que no era procedente el descuento ordenado en dicho numeral, por lo que claramente se considera que tal resolución fue mas allá de lo ordenado por la instancia judicial pues creó o modificó la relación jurídica entre las partes.

Siendo ello así y consecuentemente con lo expuesto, debe indicarse además que la reclamación posterior formulada por el demandante en sede administrativa y que da lugar a la expedición del Oficio que demanda, se debe entender como una petición posterior que en los términos del artículo 96 de la Ley 1437 de 2011 no tiene el efecto de revivir términos.

Así las cosas, se concluye que el acto administrativo objeto de control judicial dentro del presente asunto, no es otro que la Resolución RDP 016085 del 7 de mayo de 2018, expedida por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", y no como lo manifiesta la parte demandante el Oficio de fecha 29 de julio de 2019 expedido por la UGPP.

Ahora, si bien el juez de lo contencioso administrativo puede y debe encauzar la demanda y en este caso podría individualizarse el acto susceptible de control, lo cual no daría lugar a la terminación del proceso, es preciso manifestar que ello no es posible, por las razones que a continuación al analizar la caducidad del medio de control se explican.

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN:

Frente al término de caducidad para demandar los actos administrativos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa se tiene que, una vez puesto en conocimiento del interesado el acto, si no se está conforme con el contenido del mismo, se debe proceder a su impugnación judicial a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el plazo conferido por el literal d numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011¹⁷, so pena que vencido el mismo, se pierda la oportunidad para el ejercicio en tiempo, esto es, opere la caducidad de la acción.

De igual forma, si el acto administrativo está sujeto al término de caducidad establecido para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, debe decirse entonces que la petición posterior respecto de las mismas, no tiene la virtualidad de revivir los términos de caducidad, pues se entiende como una

¹⁷ Previo agotamiento de los recursos en sede administrativa en caso de ser obligatorio (apelación)

petición de revocatoria directa, como lo señala el artículo 96 de la Ley 1437 de 2011¹⁸. Así lo ha expresado el Consejo de Estado¹⁹:

“Ha sido criterio reiterado de la Corporación, en casos similares al sub - examine, que cuando se presenta una solicitud que reabra debate sobre el contenido de un acto administrativo en firme, lo pretendido es su revocatoria; figura que no revive términos para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, por mandato del artículo 72 del C.C.A.

El tema fue ratificado en sentencia de unificación de la Sección Segunda de 12 de julio de 2001, expediente 3146-00, M.P. Nicolás Pájaro Peñaranda:

“(…) Y de lo anterior se colige, como bien lo expresó el Tribunal, que la parte actora con la petición que presentó el 07 de abril de 1999, (la cual no fue allegada al expediente) y su correspondiente respuesta por parte de la administración de fecha 16 de abril del mismo año, número 001098, quiso revivir los términos ya más que vencidos, para poder demandar en nulidad y restablecimiento del derecho contra lo que considera una liquidación de cesantías sin inclusión de todos los factores salariales que cree tener.

En reiteradas oportunidades la Sala ha manifestado frente a casos similares, que encontrándose en firme, como lo están las diferentes resoluciones que no fueron recurridas ante la administración, la entidad demandada se pronunció respecto de una petición presentada, la cual constituye una solicitud de revocatoria directa, sin que ella, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 72 del C.C.A., tenga suficiente fuerza para revivir el término legal que permita ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como pretende la actora. (...)”

Es necesario precisar que cuando la administración responde una petición de revocación sin modificar el sentido de la decisión inicial y sin que hayan variado las circunstancias que dieron lugar a su expedición, no se ha expresado una nueva manifestación de la voluntad, aunque formalmente aparezca como tal”.

En este punto precisa la Sala que el término de caducidad conforme la redacción del artículo 164 numeral 2º literal d, cuando del medio de control de nulidad y restablecimiento se trata, dispone que este inicia a partir del día siguiente a la notificación, publicación, comunicación o ejecución del acto administrativo, no pudiendo confundirse la ejecución del acto administrativo con la ejecutoria del mismo. Veamos la redacción de la norma:

“**Art. 164.-** La demanda deberá ser presentada:

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses

¹⁸ Sobre petición posterior, ver Sentencia del 28 de agosto de 2014, Consejo de Estado, Sección Cuarta, RADICADO: 05001-23-31-000-2000-01432-01 (19511). C.P. Jorge Octavio Ramírez, en donde se señaló: “la solicitud de revocatoria directa de un acto administrativo, para los efectos del caso propuesto, la de la Resolución No. 0027 de 1998, no interrumpe el término de caducidad de la acción, toda vez que dicha solicitud de revocatoria no hace parte de la “vía gubernativa” o procedimiento administrativo y, por lo tanto, no tiene la entidad de generar efectos jurídicos frente a la caducidad de la acción”. Igualmente consultar, Consejo de Estado providencia de Unificación del 12 de julio de 2001, expediente 3146-00, M.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Subsección “A”, sentencia del 4 de septiembre de 2008, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, Exp. No. 6585-05, demandante: Francisco Méndez Lambraño, demandado: Universidad de Cartagena.

contados **a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo,** según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; (...).”.

Se concluye entonces que, para instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el actor debe presentar la demanda dentro del término de caducidad, el cual es de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. En tal sentido, cuando se trata de actos definitivos, no es menester adicionar el término que tienen los particulares para el ejercicio de recursos en sede administrativa que, dicho sea de paso, es de 10 días al tenor del artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, pues sería tanto como ampliar el plazo objetivo de caducidad, lo cual está vedado al Juez y a las partes, por tratarse una norma de orden público.

La lectura del artículo en cita, no arroja asomo de duda sobre el inicio del cómputo de la caducidad de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, siendo marcado este, por la fecha en que el interesado tuvo conocimiento del acto administrativo, bien sea por comunicación, notificación, publicación o porque este se ejecutó, y lo que suceda en adelante no tiene la facultad para modificar el plazo perentorio señalado por la Ley.

Decantado lo anterior, y entendiendo que el acto administrativo sobre el que recae la presente decisión corresponde a la Resolución RDP 016085 del 7 de mayo de 2018, expedida por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”, se tiene lo siguiente:

La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”, a través de la Resolución RDP 016085 del 7 de mayo de 2018, por medio de la cual se dio cumplimiento a un fallo judicial, ordenando además en el numeral octavo de la Resolución, descontar la suma de \$18.435.998, por concepto de aportes no efectuados, acto administrativo contra el cual no procedía recurso alguno.

Tal acto administrativo se ejecutó el **1 de julio de 2018**, según se extrae de constancia expedida por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional FOPEP, aportada por la parte demandada.

Posteriormente, la hoy demandante mediante reclamación administrativa de **fecha 16 de julio de 2019**²⁰ solicitó a la UGPP, se abstuviera de realizar el cobro previsto en el numeral octavo de la Resolución RDP 016085 del 7 de mayo de 2018 y como consecuencia de ello llevar a cabo la devolución de los valores descontados por concepto de aportes pensionales absolutos.

La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP” a través de oficio de fecha 29 de julio de 2019, da respuesta a la petición elevada por la accionante.

²⁰ Folios 17 - 18 del expediente.

En este punto, acorde con lo argumentado previamente, esta última petición posterior, ni el Oficio de fecha 29 de julio de 2019, tienen la virtualidad de revivir los términos de caducidad, pues se entiende como una solicitud de revocatoria directa, como lo señala el artículo 96 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que la actora pretende con una nueva petición en sede administrativa reabrir la discusión de la suma a descontar por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados al afiliado determinada por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP" a través de Resolución RDP 016085 del 7 de mayo de 2018.

En ese orden, tenemos que la RDP 016085 del 7 de mayo de 2018, fue ejecutada el **1 de julio de 2018**, luego entonces el término de cuatro (4) meses para el ejercicio oportuno del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, **inicio el 2 de julio de 2018 y venció el 2 de noviembre de 2018**, por lo que para la fecha en que se presentó la demanda, esto es el 19 de diciembre de 2019²¹ había operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

El demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público con el fin de agotar requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa el día 30 de septiembre de 2019, por lo que esta actuación se torna inocua a efectos de interrumpir el termino de caducidad, pues para tal fecha este se encontraba configurado.

Siendo así, la demanda fue presentada por fuera del término, razón por la cual se declarará probada la excepción de caducidad de la acción promovida por la entidad demandada Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP".

En Sentencia C- 146 de 2015, la Corte Constitucional expuso que el acceso a la administración de justicia no es un derecho ilimitado y absoluto, porque:

"...En el mismo orden, la Corte ha señalado que el derecho al acceso a la administración de justicia no es ilimitado y absoluto, pues la ley contempla ciertas restricciones legítimas en cuanto a las condiciones de modo, tiempo y lugar para impulsar las actuaciones judiciales o administrativas. En efecto, en la sentencia C-662 de 2004, esta Corporación citó a título de ejemplo, algunos de los límites que el legislador ha impuesto al acceso a la administración de justicia, como son los "límites temporales dentro de los cuales debe hacerse uso de las acciones judiciales, o los requisitos de procedibilidad para poner en movimiento el aparato judicial, - como exigir el agotamiento previo de la vía gubernativa -, o condiciones al acceso a la justicia, como la intervención mediante abogado o a la observancia de determinados requisitos de técnica jurídica".

Argumento que se ve reflejado en lo estatuido en el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, cuando sobre el objeto y principios de la jurisdicción contenciosa administrativa, establece en su inciso final que "quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará

²¹ Folio 23 del expediente.

en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código”.

Asimismo, el H. Consejo de Estado ha manifestado que los deberes, obligaciones y cargas procesales no pueden desconocerse so pretexto de la prevalencia del derecho sustancial, señalando que:

“Dentro de los distintos trámites judiciales es factible que la ley asigne a las partes, al juez y aún a terceros intervinientes, imperativos jurídicos de conducta dentro del proceso de distinta naturaleza... La observancia oportuna de los deberes, cargas y obligaciones procesales, se contribuye con la realización de los principios de economía, oportunidad, lealtad, imparcialidad y celeridad procesales. Su desconocimiento en modo alguno puede excusarse pretextando la prevalencia del derecho sustancial o el deber de evitar el exceso de ritual manifiesto, habida cuenta de que constituyen la garantía que asegura el correcto desenvolvimiento del debido proceso, como estructura a partir de la cual se imparte justicia en el Estado sometido al Derecho”

3. DECISIÓN:

En razón de lo expuesto se, **RESUELVE**

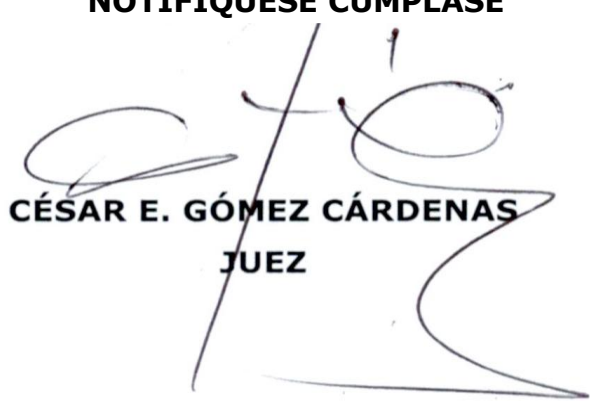
PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de **caducidad** del medio de control de nulidad y restablecimiento del Derecho propuesta por la entidad demandada Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”, por las razones expuestas.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, declárese terminado el presente proceso.

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión, archívese el expediente. De ser el caso devuélvase las sumas de gastos procesales, previa verificación de las mismas por parte de la Secretaría.

CUARTO: Esta Decisión se notifica en estrado y de la misma se corre traslado a las partes.

NOTIFÍQUESE CÚMPLASE


CÉSAR E. GÓMEZ CÁRDENAS
JUEZ