



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. -SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá D.C., once (11) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

| | |
|--------------------------|--|
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO |
| RADICADO: | 11001 33 37 042 2018 00380 00 |
| DEMANDANTE: | INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF |
| DEMANDADO: | UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP |

1. ASUNTO

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la posibilidad de proferir sentencia anticipada al tenor de lo establecido en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, modificada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, caso en el cual se procederá a estudiar el decreto probatorio y convocar a las partes para alegar de conclusión.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Sentencia anticipada

De la revisión del expediente se evidencia que el presente asunto se enmarca en la hipótesis establecida en el numeral 1º, artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, modificada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, que da lugar a dictar sentencia anticipada antes de la audiencia inicial por corresponder a un asunto de puro derecho y no requerir la práctica de pruebas para resolver el litigio, distintas a las documentales aportadas con la demanda y su contestación.

2.2. De las excepciones propuestas

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, formuló las excepciones que denominó: i) “improcedencia de control jurisdiccional sobre actos administrativos de ejecución”; ii) “legalidad de la acción de cobro coactivo”; iii) “buena fe de UGPP”; iv) “inexistencia de prescripción”; v) “inaplicabilidad del Estatuto Tributario en materia de prescripción”; vi) “ejecutoria de los actos administrativos que fundamentan la acción de cobro del artículo 829 del Estatuto Tributario”; vii) “caducidad”; viii) “inexistencia de falta de motivación del acto administrativo; ix) “improcedencia de la condena en costas y devoluciones”; x) “innominada o genérica”.

La demandada argumenta la excepción de improcedencia de control jurisdiccional de la siguiente manera:

“Así las cosas, nos encontramos frente a actos administrativos de cumplimiento o ejecución, es decir, en los mismos no se encuentra contenida la expresión de la voluntad de la administración, sino la orden concreta emitida en sede judicial, la cual para ser cumplida requiere la puesta en práctica por parte de la administración, es decir, la entidad debe actuar en cumplimiento a esa orden y en consecuencia emitir los actos administrativos, los cuales son un instrumento jurídico a través del cual se cumple la sentencia emitida”.

De la anterior cita, se sustrae que la excepción propuesta no cabe dentro de “*improcedencia del medio de control*”, pues la parte demandada no menciona un error sobre el medio de control incoado, sino que sustenta que el acto administrativo objeto de controversia no es susceptible de control jurisdiccional, por lo cual es posible deducir que nos encontramos frente a *la* excepción previa de inepta demanda por asunto no susceptible de control jurisdiccional.

Por lo anterior, corresponde al Despacho dilucidar si la resolución en cuestión corresponde a un acto administrativo definitivo o a un acto de trámite, con el fin de establecer si es controvertible ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

El Consejo de Estado ha distinguido los actos de trámite de los actos definitivos, así:

“Como la Sala lo ha señalado en anteriores oportunidades, dentro de las múltiples clasificaciones que la jurisprudencia y la doctrina han hecho de los actos administrativos, existe aquella que distingue entre los actos administrativos “definitivos, de fondo o conclusivos”, los actos administrativos de trámite y los actos administrativos de “mera ejecución”. Respecto de los primeros, la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) los define así, en el artículo 43:

“Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.

Este Despacho sostuvo en procesos análogos la tesis que ahora defiende la parte demandada, en el sentido que al ser actos de trámite los demandados no podían ser objeto de control judicial. Sin embargo, luego de ser objeto de apelación, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en ponencia de las dos subsecciones de la Sección Cuarta, desestimó tal postura y sostuvo que se trata de actos definitivos.

Siguiendo el hilo argumentativo de la decisión de primera instancia el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, señaló que las características de un acto administrativo definitivo son las siguientes¹:

1. “Produce efectos jurídicos con la capacidad de crear, modificar o extinguir una relación de derecho.
2. Sus efectos jurídicos son directos, es decir, que surgen de él y no están subordinados.
3. Su carácter es definitivo y no instrumental.

¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta, Subsección “B”. auto del 07 de junio de 2019- radicado 1100133370422-2018-00089-01. M.P. Nelly Yolanda Villamizar Peñaranda.

4. Apuntan al fondo de la cuestión planteada, a diferencia de los actos de trámite que se refieren al desarrollo de la actuación administrativa y,
5. La decisión contenida en el acto no es revisable, no es reclamable, ni está sujeta a impugnación porque es producto del agotamiento de todas las instancias administrativas.”

Concluyendo así que los actos, en todo similares a los aquí demandados, emitidos por la UGPP para cobrar los aportes que deben soportar la reliquidación pensional si pueden ser objeto de control judicial. A su turno, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A” consideró que los actos que resolvieron enviar copia de la Resolución al área competente para efectuar los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal son susceptibles de control al considerar que determinan una obligación a cargo del Ministerio de Hacienda y, adicionalmente, ordenan adelantar los trámites correspondientes para su cobro².

Aunado a lo anterior, en pronunciamiento más reciente, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al resolver un conflicto de competencias entre la Sección Segunda y la Sección Cuarta de la Corporación, en un asunto similar, señaló que se trata un asunto tributario relativo a contribuciones parafiscales porque se discute la legalidad del acto que impone el pago de aportes patronales sin que sea posible modificar el derecho pensional reconocido mediante sentencia judicial, de manera que se trata de una controversia económica sobre el cobro de un recurso de naturaleza parafiscal³.

De acuerdo con lo citado, la Resolución No. RDP 041364 de 07 de octubre de 2015, corresponde a un acto administrativo definitivo susceptible de control judicial, en cuanto produce efectos jurídicos al crear una obligación a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por concepto de aporte patronal, en consecuencia, de conformidad con el precedente vertical, resulta procedente declarar no prospera la excepción incoada por la parte accionada.

En lo referente a la excepción de caducidad, es pertinente destacar las subreglas identificadas a partir del análisis del auto 16 de septiembre de 2021, proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, pronunciamiento del cual se concluye lo siguiente⁴:

- La caducidad es una excepción previa perentoria nominada que sólo se declara fundada a través de sentencia anticipada o se resuelve en la sentencia ordinaria o de fondo.
- La modificación efectuada por la Ley 2080 de 2021 al CPACA, en lo relativo a la decisión de excepciones previas, restringió a la audiencia inicial la decisión de excepciones que requieren la práctica de pruebas.
- Están excluidas del proceso de lo contencioso administrativo decisiones mediante auto sobre excepciones perentorias.
- En el evento que el funcionario judicial estime que está debidamente probada una excepción perentoria, deberá convocar a las partes para que presenten las alegaciones y dictar la sentencia anticipada.
- El parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA, determinó que los únicos medios exceptivos que se resuelven antes y durante el desarrollo de la audiencia inicial son las excepciones previas, al señalar que se

² Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta, Subsección “A”. Auto del 26 de noviembre de 2020. Radicado No. 11001333704229180025301. M.P.: Gloria Isabel Cáceres Martínez.

³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. Radicado No. 25000231500020200004300. Demandante Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Demandado: UGPP. Con ponencia del Magistrado Oscar Armando Dimaté Cárdenas.

⁴ M.P. Dr. William Hernández Gómez, Exp.: 05001-23-33-000-2019-02462-01. NI. 2648-2021.

formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

- Sólo se resolverán los medios exceptivos previos en la audiencia inicial, cuando corresponda la práctica de pruebas para la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario.

De las mencionadas proposiciones, se concluye que la caducidad es una excepción perentoria nominada, la cual tiene como justificación la controversia de los presupuestos materiales para una sentencia favorable, por lo que en la audiencia inicial de conformidad con las reformas introducidas por la Ley 2080 de 2021, solamente se resolverán las excepciones previas que requieran práctica de pruebas y solo si se prueba la excepción perentoria se puede dictar sentencia anticipada, es decir, que esta no es la etapa pertinente para resolverla.

Ahora bien, en el texto original del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, dichas excepciones debían ser resueltas en la audiencia inicial, cuando el juez contara con los elementos suficientes para ello. Sin embargo, con las reformas introducidas por la Ley 2080 de 2021, esta disposición normativa fue modificada junto con el párrafo segundo del artículo 175 del CPACA, el cual dispuso expresamente que las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, en caso de encontrarse fundadas, deben ser declaradas mediante sentencia anticipada, tal como lo prevé el numeral tercero del artículo 182A del CPACA.

En el presente asunto, por economía y celeridad procesal, el Juzgado se referirá a la excepción de caducidad del derecho en la sentencia anticipada, teniendo en cuenta que no cuenta con los elementos requeridos para decidirla, ya que para entrar a resolverla es necesario el reconocimiento del derecho a favor de la demandante, situación que solo puede ser analizada en el fallo, por consiguiente, en esa oportunidad procesal será resuelta.

Respecto de las excepciones de: "legalidad de la acción de cobro coactivo", "buena fe de UGPP", "inexistencia de prescripción", "inaplicabilidad del estatuto tributario en materia de prescripción", "ejecutoria de los actos administrativos que fundamentan la acción de cobro del artículo 829 del Estatuto Tributario", "inexistencia de falta de motivación del acto administrativo", "improcedencia de la condena en costas y devoluciones", "innominada o genérica", debe precisarse que las mismas se instituyen en excepciones de fondo, las cuales deberán analizarse en la sentencia, tal como lo prevé el artículo 187 del CPACA.

Adicionalmente, el presente asunto se enmarca en la hipótesis establecida en el numeral 1 del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, modificada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, es decir, la procedencia de dictar sentencia anticipada antes de la audiencia inicial por corresponder a un asunto de puro derecho y no requerir la práctica de pruebas para resolver el litigio.

2.3. De la fijación del litigio

Procede el Despacho a establecer los problemas jurídicos a resolver, estudiar el decreto probatorio y, de ser el caso, correr traslado para alegar de conclusión. En esta oportunidad el debate se centra en establecer:

- ¿Los actos administrativos demandados adolecen de las causales de nulidad de falsa motivación, expedición sin competencia, desconocimiento del derecho al debido proceso y falta de motivación, en la medida que fueron expedidos sin mencionar las normas que le

atribuyen a la demandante la carga de pago de aportes patronales, no se desplegó un proceso previo de indagación con participación de la parte gravada, se ordena un cobro contrario al principio de sostenibilidad fiscal, sin considerar la ocurrencia del fenómeno de la prescripción y, en últimas, sin soportar jurídica y fácticamente las decisiones adoptadas, por lo tanto, deberán declararse nulos?

2.4. Pruebas solicitadas

Se decretan e incorporan al expediente las pruebas documentales aportadas por la demandante y la demandada, dándoles el valor que le asigna la ley, como quiera que los documentos:

(i) Son conducentes al no encontrarse legalmente excluidos para practicarse y resultan idóneos para demostrar los hechos objeto de debate, por cuanto corresponden a los actos administrativos expedidos por la demandada en desarrollo de la actuación administrativa, así como los oficios y recursos impetrados;

(ii) Son pertinentes pues con los documentos aportados es posible estudiar la relación directa entre la hipótesis fáctica y la realidad, como quiera que conducen a la verificación o refutación de los hechos relevantes puestos a consideración de este despacho para establecer la nulidad de los actos administrativos;

(iii) Son útiles, en la medida que tienen la capacidad de otorgar convicción al Despacho respecto de los fundamentos de hecho del caso de cara debate jurídico puesto en conocimiento al juzgado, resultando necesarias para proferir el fallo que en derecho corresponda.

De lo anterior, se puede establecer que no existe necesidad de practicar más pruebas que las obrantes en el expediente para resolver el asunto litigioso puesto en conocimiento de la jurisdicción, teniendo en cuenta que el expediente administrativo fue aportado; por lo tanto, se tendrán como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, precisándose que sobre ellas no se formuló tacha o desconocimiento. En consecuencia, se enmarca el presente asunto en la hipótesis establecida en el numeral 1 del artículo 182A de la ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, antes citado.

2.5. Del traslado para alegar

Como quiera que hay lugar a emitir sentencia anticipada, el Despacho se abstendrá de realizar la audiencia inicial de que trata el artículo 181 del CPACA y, en su lugar, dispondrá la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, misma oportunidad dentro de la cual el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene, al tenor de lo previsto en el inciso final del antes señalado, en concordancia con el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. Una vez concluido el anterior término el expediente ingresará al despacho y deberá esperar el turno para dictar sentencia.

Se informa a las partes que el término para alegar de conclusión empezará a correr una vez cobre ejecutoria la decisión relacionada con el decreto probatorio y la fijación del litigio.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta-:

3. RESUELVE:

PRIMERO: Prescindir de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

TERCERO: Ejecutoriadas las decisiones relacionadas con el decreto probatorio, **correr traslado** a las partes del proceso por el término de diez (10) días para que presenten alegatos de conclusión por escrito, de conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

Las partes deben enviar copia de los alegatos al correo del Procurador 62 I para Asuntos Administrativos delegado ante el Despacho fcastroa@procuraduria.gov.co

Durante el mismo término el Ministerio Público podrá presentar el concepto para los fines establecidos en el CPACA.

CUARTO: Reconocer personería jurídica a la sociedad **VITERI ABOGADOS S.A.S.**, identificada con Nit. 900.569.499-9, como apoderada general de la UGPP, para los efectos y fines conferidos en la Escritura Pública No. 604 del 12 de febrero de 2020, otorgada en la Notaría 73 del Circulo de Bogotá D.C. allegada al expediente digital⁵, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, 74, 75 y 77 del C.G. del P.

QUINTO: Reconocer personería jurídica a la abogada **LAURA NATALI FEO PELAÉZ**, portadora de la tarjeta profesional No. 318.520 del CSJ, en calidad de apoderada de la UGPP, de conformidad con la sustitución efectuada por el Representante Legal de VITERI ABOGADOS S.A.S., allegada al expediente digital⁶, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, 74, 75 y 77 del C.G. del P.

SEXTO: Trámites Virtuales. Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso debe ser enviada por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Es indispensable escribir en el espacio "ASUNTO" de los mensajes virtuales los 23 dígitos del proceso, pues sin esta identificación no será posible darles trámite.

Las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, sino también a los correos electrónicos de las demás partes que se ponen en conocimiento:

notificaciones.judiciales@icbf.gov.co

giovanny.garcia@icbf.gov.co

notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

natalif.abogada@gmail.com

oviteri@ugpp.gov.co

gerencia@viteriabogados.com

⁵ 23. 2023-06-05 Contestación Demanda Folios 29 y ss.

⁶ 23. 2023-06-05 Contestación Demanda Folios 27 y 28.

Canales de atención: La Secretaría del Juzgado presta atención al público de manera presencial y mediante los números telefónicos (601) 5553939, extensión 1042 y 3203680137 (Horario de atención: lunes a viernes de 8:00 a.m.-1:00 p.m. y 2:00 p.m.-5:00 p.m.).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZA**

Firmado Por:

Ana Elsa Agudelo Arevalo

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 042 Contencioso Admsección 2

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **288fd28c80be65fe92a334e87ed309d8223ccabd8982922e8fab33459f1df326**

Documento generado en 11/08/2023 12:28:10 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>