

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD

Medellín, diez (10) de diciembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LABORAL
DEMANDANTE	EMMA DEL SOCORRO ZULUAGA GOMEZ
DEMANDADO	COLPENSIONES Y UGPP
RADICADO	05001 33 33 003 2019 00383 00
ASUNTO	Rechaza demanda frente a dos de los actos demandados – admite demanda
INTERLOCUTORIO	385

Se presentó demanda a nombre de la señora **EMMA DEL SOCORRO ZULUAGA GOMEZ** en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES- Y LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP**, en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE CARÁCTER LABORAL, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y solicita medida provisional de suspensión de algunos actos demandados.

Mediante auto del 7 de septiembre de 2020, notificado por estados del 13 de septiembre de la misma anualidad, se inadmitió la demanda, exponiendo los defectos de esta, para que la parte actora los corrigiera en el plazo de diez (10) días, y se le previno de la consecuencia de la renuencia.

La parte actora manifestó en memorial del 7 de septiembre de 2020 no cumplir con los requisitos exigidos, solicita inaplicar algunas normas del CPACA y admitir la demanda de la referencia.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico.

Procede el Juzgado al análisis del escrito de demanda y de subsanación, para determinar i) si procede la inaplicación de las normas solicitadas por la parte demandante, ii) si los actos administrativos de los cuales pretende su nulidad son susceptibles de control judicial y iii) si se cumplen o no los requisitos legales establecidos para la admisión.

Para el desarrollo del problema jurídico se tratarán los siguientes temas: (i) control jurisdiccional por vía de excepción, (ii) impugnación por vía administrativa, (iii) medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y (iv) caso concreto.

2. Control jurisdiccional por vía de excepción

En virtud del principio de presunción de legalidad, las leyes y los actos administrativos deben ser obedecidos desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente, o no pierdan su vigencia por otras causas.

Para evitar la aplicación estricta de este principio, se ha creado el mecanismo de excepción de ilegalidad o vía de excepción, mediante el cual la autoridad jurisdiccional o administrativa encargada de la aplicación de una norma jurídica se abstiene de hacerlo, por el desconocimiento de una norma superior y tiene fundamento en el artículo 4 de la Constitución Política al indicar que *“en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”*.

Además el artículo 148 del CPACA indica:

Art. 148. En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.

La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte”.

La Corte Constitucional en sentencia C-122 de 2011 señaló que nuestro sistema de control de constitucionalidad calificado como “mixto”, combina un control concentrado ejercido por la Corte Constitucional y difuso, en el que cualquier autoridad puede dejar de aplicar la disposición por ser contraria a la Constitución, incluso se ha dicho que constituye más que un deber, una obligación de la autoridad correspondiente hacer uso de esta figura cuando así lo evidencie.

La implementación de esta figura puede darse en el contexto de la vulneración de los principios constitucionales en casos concretos, y por ello suele referirse a la garantía de derechos fundamentales cuando estos se ven amenazados por la aplicación concreta de una norma de rango legal o reglamentaria, y su ejercicio está en cabeza de todos los operadores jurídicos de nuestro sistema jurídico¹.

3. Impugnación por vía administrativa

Para la procedencia de los recursos de la vía gubernativa es que el acto ostente la condición de ser definitivo, porque pone término al asunto o porque lo resuelve de fondo adoptando una decisión, en otras palabras, si el acto contiene una decisión debe ser objeto de controversia gubernativa si el sujeto pasivo se cree vulnerado en sus derechos.

De acuerdo con la doctrina, los recursos ordinarios de naturaleza procesal administrativa son los de reposición, apelación y queja. El de apelación es un recurso obligatorio cuando procede para efectos contenciosos administrativos de acceso a la jurisdicción, que se interpone directamente o como subsidio al de reposición, para que se tramite ante el superior para que se aclare, modifique o revoque el correspondiente acto administrativo.

De conformidad con el artículo 76 del CPACA los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ello, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Y se

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda-16/02/2017.

presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes.

Por lo general, las decisiones intermedias, de trámite, preparatorias o los simples actos de impulso procesal, no son susceptibles de notificación en cuanto contra ellos no procede ningún recurso.

El control jurisdiccional de los actos administrativos proferidos dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo en los términos del artículo 101 del CPACA, son: los que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenen llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.

4. Del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

Toda persona podrá solicitar por sí mismo, o por medio de su representante, que se declare la nulidad de un acto administrativo, a fin de que aquel quede sin efecto por contrariar las normas superiores del derecho. Dicho medio de control está regulado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, según el cual:

“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”.

De otro lado, el numeral segundo del artículo 161 ibídem establece como requisito previo para demandar la nulidad de un acto administrativo particular la interposición de los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. Al respecto señala la norma:

“2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.”

Conforme a la norma transcrita el agotamiento de los recursos, tratándose de un acto particular y concreto, es un requisito para acceder a la jurisdicción contenciosa, exigencia que surge de la aplicación del privilegio de la **decisión previa** de que goza la administración, conforme al cual la presentación de una petición y/o la interposición de los recursos frente a la respuesta de aquella, permite a la entidad, ejercer el autocontrol de legalidad de sus decisiones.

5. Caso concreto

5.1. La señora **EMMA DEL SOCORRO ZULUAGA GOMEZ**, obrando por intermedio de apoderado judicial, instauró demanda contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES- Y LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP**, en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, consagrado en el artículo 138 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Se pretende la nulidad de la Resolución SUB 298871 del 29 de diciembre de 2017 mediante la cual Colpensiones ordenó a la demandante el reintegro de \$104.695.409 como consecuencia de haberse revocado el derecho a la pensión por vejez, y de la Resolución 4474 del 27 de agosto de 2018 en la cual la misma entidad decreta el embargo de bienes a su nombre, en virtud de la cual se debitó la suma de \$12.737.575 de unas cuentas bancarias.

También solicita la nulidad de otros actos administrativos proferidos por la UGPP en relación con el reconocimiento y pago de la pensión.

Como restablecimiento del derecho, solicita exonerar a la demandante de la obligación de reintegrar la suma de \$104.695.409, toda vez que es la UGPP la entidad obligada de reconocer y pagar los derechos pensionales no reconocidos por la extinta CAJANAL.

Como medida provisional, solicita la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones demandadas proferidas por Colpensiones, con fundamento en que es a la UGPP a quién corresponde reintegrar dicho valor.

5.2. La demanda fue repartida inicialmente al Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad de Medellín el 8 de julio de 2019, quien declaró su impedimento para conocer del asunto y remitió el proceso para este Juzgado.

Mediante auto del 4 de septiembre de 2019 se aceptó dicho impedimento, se declaró la falta de competencia por el factor cuantía y se ordenó la remisión del proceso al Tribunal Administrativo de Antioquia.

Esta Corporación el 2 de diciembre de 2019 estimó que la competencia radica en este Juzgado; se digitalizó el expediente y mediante auto del 18 de agosto de 2020 se inadmitió la demanda y se requirió a la parte actora para acreditar el agotamiento de la vía gubernativa frente a la Resolución SUB298871 del 1/08/2018 y allegar la Resolución 4474 del 27/08/2018-acto que también fue demandado (Documento número 33).

Según memorial recibido el pasado 7 de septiembre, el apoderado manifestó que las exigencias previstas no fueron cumplidas por la demandante, por lo cual solicita la inaplicación de los artículos 76 y 161 numeral 2 del CPACA y no supeditar la admisión de la demanda ni el pronunciamiento de la medida cautelar a la interposición de recursos en vía administrativa sobre la Resolución SUB 29881.

Y sobre la Resolución 4474 indicó que en petición del 26 de febrero de 2019 solicitó a la entidad certificar la orden de embargo y requerir a Colpensiones para que allegue la copia auténtica del acto administrativo demandado.

5.3. Argumenta la parte actora que no recurrió el acto demandado porque confió en que la UGPP entidad competente para pagar su pensión le reconocería el derecho a partir del 3 de abril de 2008 y se pronunciaría sobre la liquidación y pago del retroactivo pensional y por consiguiente el traslado del monto correspondiente a Colpensiones.

Indica que por ser evidente la vulneración de sus derechos fundamentales, dar prelación a las exigencias previstas en los artículos 76 y 162-2 de la Ley 1437 de 2011 contradice los postulados constitucionales los cuales deben ser garantizados por la autoridad judicial, máxime si la demandante merece protección especial por ser un adulto mayor y en aras de efectivizar los derechos de seguridad social, el acceso a la administración de justicia y el principio de confianza legítima.

5.4. Para el Juzgado, exigir el agotamiento del recurso de apelación, recurso obligatorio para la demanda de actos de carácter particular, de conformidad con lo previsto en artículos 76 y 161 numeral 2 del CPACA, no resulta violatorio de normas constitucionales; por tanto, no procede la inaplicación por vía de excepción que se solicita, porque la Constitución Política consagra las reglas del debido proceso (artículo 29 de la Constitución Política) y el principio de acceso a la administración de justicia (artículo 229 de la Constitución Política), de conformidad con los requisitos de ley. Y el legislador es el competente y goza de un amplio margen de configuración para señalar cuáles son los requisitos que se deben cumplir para el acceso a la administración de justicia en busca de la protección o reconocimiento de derechos (artículo 150 de la Constitución Política). La exigencia del requisito del agotamiento del recurso obligatorio tampoco resulta desproporcionada porque la ley brinda un amplio término para el ejercicio de los recursos.

Además, al momento de la notificación del acto administrativo se dio cumplimiento a las previsiones del artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señalando los recursos

procedentes, las autoridades ante quien debía interponerse y el término, además, se entregó copia a la interesada. De manera que la desidia o falta de cuidado en la lectura de la decisión administrativa no puede servir de fundamento para desconocer la exigencia de los presupuestos de la demanda que se deben cumplir para acceder a la jurisdicción.

Se observa que el acto demandado y en poder de la parte demandante consagra expresamente la procedencia del recurso de apelación y el término para interponerlo, según el artículo octavo de la parte resolutive del acto administrativo (Documento 7 página 9 del expediente electrónico).

En conclusión, se negará la inaplicación que se solicita porque las normas de los artículos 76 y 161, numeral 2º del CPACA, no violan normas constitucionales.

5.5. La Resolución 4474 del 27 de agosto de 2018 mediante la cual se decreta el embargo de bienes que figuran a nombre de la actora, de conformidad con el artículo 101 y 169, numeral 3º del Código de Procedimiento Administrativo, no es acto definitivo sino de mero trámite dentro del proceso ejecutivo de cobro coactivo; por tanto, no es susceptible de control judicial. El artículo 101 del CPACA, consagra expresamente cuáles son los actos demandables ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el procedimiento administrativo de cobro coactivo.

Se trata de una actuación de trámite expedida dentro del proceso de cobro coactivo adelantado por Colpensiones contra de la señora Emma del Socorro Zuluaga Gómez, cuyo título ejecutivo es la Resolución 298871 del 29 de diciembre de 2017 que ordena el reintegro de \$104.695.409, por concepto de pensión de vejez.

La demandante, mediante memorial del 7 de septiembre de 2020, presentó las excepciones del artículo 831 del Estatuto Tributario y mediante Resolución 05770 del 1 de julio de 2020, se declararon no probadas y se ordenó seguir adelante con la ejecución. Precisamente, el artículo 101 del CPACA, consagra cuáles son los actos demandables en este procedimiento, dentro de los cuales no se encuentra el que decreta embargos, como se presente en este caso.

6. En conclusión, a) se NEGARÁ las solicitudes de inaplicación de los artículos 76 y 161 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011; y de oficiar a COLPENSIONES para que allegue la copia de la Resolución 4474 del 27 de agosto de 2018, por las razones expuestas en apartes anteriores.

b) Con fundamento el artículo 169, numeral 3º de la Ley 1437 de 2011 se RECHAZARÁ LA DEMANDA frente a los actos administrativos proferidos por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, contenidos en las Resoluciones SUB 298871 del 29 de diciembre de 2017 y Resolución 4474 del 27 de agosto de 2018, porque son actos no susceptibles de control judicial.

c) Como los actos descritos en el numeral anterior fueron proferidos por COLPENSIONES, y no se tendrán como actos demandados, se rechazará la demanda contra esta entidad.

d) Por sustracción de materia, no se dará trámite a la solicitud de medida cautelar visible en el documento 2 del expediente electrónico, toda vez que se pretende suspender los efectos de las Resoluciones SUB 298871 del 29 de diciembre de 2017 y 4474 del 17 de agosto de 2018, ambos actos administrativos proferidos por Colpensiones, que no son susceptibles de control judicial.

7. En la demanda también se pretende la nulidad de la Resolución RDP 045267 del 27 de noviembre de 2018, la Resolución RDP 003616 del 6 de febrero de 2019 y la Resolución 006203 del 26 de febrero de 2019, actos administrativos proferidos por la UGPP.

Al respecto se observa que se reúnen que con referencia a estos actos administrativos la demanda cumple los requisitos previstos en los artículos 161 y s.s. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y se ADMITIRÁ.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO** de Medellín,

RESUELVE

1. NEGAR LAS SOLICITUDES de la parte actora relacionadas con la inaplicación de los artículos 76 y 161 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011 y de oficiar a COLPENSIONES para que allegue la copia de la Resolución 4474 del 27 de agosto de 2018, que expidió la misma entidad.

2. RECHAZAR la demanda propuesta por la señora **EMMA DEL SOCORRO ZULUAGA GOMEZ** contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES-**, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 169 de la ley 1437 de 2011.

3. NO DAR TRÁMITE a la solicitud de medida cautelar visible en el documento 2 del expediente electrónico, con referencia a las Resoluciones SUB 298871 del 29 de diciembre de 2017 y 4474 del 17 de agosto de 2018, ambos actos administrativos proferidos por Colpensiones.

4. ADMITIR la demanda promovida por la señora **EMMA DEL SOCORRO ZULUAGA GOMEZ** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-**, a la que se le impartirá el trámite correspondiente al medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, consagrado en el artículo 138 del C.P.A.C.A.

5. NOTIFÍQUESE personalmente el contenido del presente auto al representante legal de la entidad demandada, a la Procuradora Judicial Delegada ante el Juzgado y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 199 de la Ley 1437, modificado por el 612 del Código General del Proceso, esto es, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales de las entidades mencionadas.

El mensaje deberá identificar la notificación que se realiza y contener copia de la providencia a notificar y de la demanda.

6. ADVIÉRTASE A LAS NOTIFICADAS que el término de traslado comenzará a correr al vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de surtida la última notificación al buzón electrónico, de conformidad con el artículo 199 del C.P.A.C.A.², y que cuentan con el término de treinta (30) días para contestar la demanda, proponer excepciones y solicitar pruebas (artículo 172 ibídem).

Durante el término para dar respuesta a la demanda, la entidad pública demandada **deberá allegar el expediente administrativo** que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder. La inobservancia de este deber constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto, de conformidad con el parágrafo 1º del artículo 175 ibídem.

7. No se estima necesario fijar gastos del proceso en este momento, esto, sin perjuicio de que, con posterioridad, y en caso de requerirse, se proceda a la fijación de este tipo de gastos.

8. Se reconoce personería jurídica al Dr. **JULIO CESAR MEDINA CARTAGENA**, portador de la T.P. No. 209.142 del C. S. de la J., para representar los intereses de la parte actora en el proceso de la referencia, en la forma y términos del poder especial conferido visible en el documento 3 del expediente electrónico.

NOTIFÍQUESE

JOSÉ IGNACIO MADRIGAL ALZATE
Juez

² Modificado por el art. 612 del C.G.P.

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO

CERTIFICO:

Que en la fecha el auto anterior se notificó por **ESTADO ELECTRÓNICO Y SE ENVIÓ UN MENSAJE DE DATOS A QUIENES SUMINISTRARON SU DIRECCIÓN ELECTRÓNICA**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 201 y 205 del C.P.A.C.A.

Medellín, **14 DE DICIEMBRE DE 2020**. Fijado a las 8 a.m.

BEATRIZ HELENA TRUJILLO BETANCOURT
Secretaria