

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCION SEGUNDA**



Bogotá D. C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

RADICACIÓN:	11001-33-35-013-2022-00110-00
DEMANDANTE:	CAMILO ANDRÉS VELÁSQUEZ VARGAS
DEMANDADO(A):	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP- y ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES-
ASUNTO:	RECURSO DE REPOSICIÓN

Procede el Despacho a decidir sobre el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto por el apoderado judicial del demandante CAMILO ANDRÉS VELÁSQUEZ VARGAS contra el auto del 2 de febrero de 2023, a través del cual se negó la medida cautelar deprecada.

ANTECEDENTES

1. Auto objeto de recurso.

Mediante providencia del 2 de febrero de 2023, esta Dependencia Judicial negó la medida cautelar incoada por el demandante, consistente en la suspensión provisional del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado por la UGPP en su contra, por la suma de \$132.072.102.

2. Los fundamentos del recurso de reposición.

Aduce el apoderado judicial del demandante que en el auto objeto de censura se incurrió en diferentes errores, tales como:

(i) DESCONOCER EL OBJETO DE LA CONTROVERSIA QUE SE DEBATE EN ESTA JURISDICCIÓN.

El recurrente sostiene que mediante Resolución RDP 015462 del 22 de junio de 2021 se generó la obligación de cobro de mayores valores contra su mandante, lo que presupone que la UGPP desplegaría las acciones de cobro contra el señor CAMILO ANDRÉS VELÁSQUEZ VARGAS, siendo ese el acto administrativo que originó dicha obligación, por lo que el hecho de que consecuentemente a dicha resolución se

hubieren generado actos administrativos posteriores tales como la Resolución RDP 20707 del 12 de agosto de 2022, confirmada el 22 de septiembre de 2022, a través de Resolución RDP 024843, ello no implica que esos actos eran los que debían atacarse en el presente proceso, puesto que estos corresponden a una liquidación sobre una resolución que se emitió de manera abstracta, general o sin un monto determinado.

Precisó que la obligación establecida en la Resolución demandada es la que se pretende sea suspendida mediante la medida cautelar, pues lo accesorio correrá la suerte de lo principal, por tanto, las resoluciones que el despacho extrañó que no se hubieren demandado, son consecuenciales, razón por la cual no puede pretender que se demandara lo accesorio más no lo principal.

Destacó que es desacertado pretender la presentación de una demanda por cada resolución que profiera la entidad demandada, máxime cuando se está debatiendo en el plenario el acto que determinó la obligación, es decir, que si la misma se suspende, obligatoriamente los efectos de todas las decisiones posteriores también se suspenderían.

(II) DESCONOCER QUE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS VULNERAN EL DEBIDO PROCESO Y LA NORMATIVIDAD SUPERIOR.

Al respecto, el apoderado judicial manifiesta que el presente proceso gira en torno a que se declare la nulidad y restablecimiento del derecho, fruto de los actos administrativos emitidos por la UGPP, esto es, la Resolución RDP 015462 del 22 de junio de 2021, la respuesta al derecho de petición emitida por esa entidad el 11 de enero de 2022 y la contestación proferida por COLPENSIONES el 8 de marzo de 2022 con radicado BZ2022_3077844-0623106, por lo que la UGPP no puede iniciar un proceso de cobro coactivo contra el señor CAMILO ANDRÉS VELÁSQUEZ VARGAS por la suma de \$132.072.102.

Destacó que el despacho no tuvo en cuenta que lo pretendido por la UGPP se encuentra en controversia, pues los actos administrativos emitidos por esa entidad adolecen de falsa motivación e infracción al debido proceso y las normas superiores, pues expidió y modificó un acto administrativo que alteró material y sustancialmente una situación jurídica de carácter particular, sin que existiera el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular, bajo el argumento de un “error involuntario”,

sin atender los requisitos legales contemplados en la Ley 1437 de 2011, máxime cuando la carga de la prueba recae en la administración, a quien corresponde desvirtuar la presunción de buena fe que cobija al pensionado.

Además, esa entidad no puede recuperar los dineros que haya girado de manera fraudulenta a través de este mecanismo, ya que debe acudir al juez administrativo, quien es el competente para retrotraer todas las consecuencias que ocasionó un acto administrativo contrario a derecho, amén que solo motivos reales, objetivos, trascendentales y verificables, que pudieran enmarcarse en un comportamiento criminal justificaran la revocatoria, sin el consentimiento del afectado, aunado a que la simple sospecha e inconsistencias menores en el cumplimiento de los requisitos o debates jurídicos alrededor de una norma, no habilitan el mecanismo de la revocatoria unilateral.

3. *Del citado recurso, según el correo electrónico obrante en el archivo digital 10 del cuaderno de medidas cautelares, se corrió el respectivo traslado por el término de tres (3) días, esto es, del 23 al 27 de febrero de 2023, de conformidad con lo previsto en los artículos 110 y 319 de la Ley 1564 de 2012, en concordancia con el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011, frente a lo cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales UGPP recorrió el traslado del recurso.*

4. *El apoderado de la UGPP solicitó desestimar el recurso presentado por el demandante, aduciendo que el auto del 2 de febrero de 2023 se encuentra ajustado a derecho, pues la medida cautelar de suspensión de los efectos de la Resolución RDP 024843 del 22 de septiembre de 2022 es improcedente, ya que ese acto administrativo no era objeto del litigio dentro del presente proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, sino que el mismo se centra en determinar la legalidad de la Resolución RDP 015462 del 22 de junio de 2021 y las respuestas a los derechos de petición con radicados Nos. 2022142000048271 del 11 de enero de 2022 y no se demandó la Resolución RDP 024843 del 22 de septiembre de 2022, por lo que la misma no puede ser objeto de medida cautelar.*

Agregó que no se cumple ninguno de los presupuestos establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, pues las resoluciones demandadas se encuentran plenamente ajustadas a derecho, y, por ende, debidamente motivadas, por tanto, la expedición de estas no ha ocasionado consecuencias adversas ni al accionante ni a terceros. Además, el contenido del acto administrativo se ha limitado a cumplir con las

funciones legales de la entidad, debiéndose tener en cuenta la improcedencia de la medida cautelar, ya que la UGPP no ha incurrido en alguna causal que permita considerar una flagrante violación a las normas constitucionales y legales. Asimismo, los actos objeto de la medida se encuadran en el principio de legalidad, dado que se emitieron con sujeción a la normatividad y en garantía del Estado de Derecho.

Concluyó que la medida cautelar también resulta improcedente en tanto no es la herramienta llamada a materializar el descontento de la parte accionante por el cobro de la obligación legal que se encuentra en su cabeza, pues tiene la oportunidad de debatirla dentro del proceso de cobro coactivo, el cual se inicia con base en el título ejecutivo que constituyen los actos emitidos por la UGPP en el ejercicio de sus funciones.

CONSIDERACIONES

En relación con la procedencia del recurso de reposición, el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el 242 de la Ley 1437 de 2011, establece:

“(...)

ARTÍCULO 61. Modifíquese el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 242. Reposición. El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.

(...)” -Negrilla y subraya fuera de texto-

A su turno, el artículo 318 del Código General del Proceso, señala el término para interponer el recurso de reposición, así:

“(...)

Artículo 318. Procedencia y oportunidades. Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen.

El recurso de reposición no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto.

Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

(...)”-Subraya y negrilla fuera de texto-

Ahora, en lo que atañe a la procedencia del recurso de apelación, es preciso mencionar que el artículo 243 del C.P.A.C.A, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, establece que los siguientes autos son susceptibles de alzada:

“ (...)”

Artículo 243. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.
2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.
3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.
5. **El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.**
6. El que niegue la intervención de terceros.
7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.
8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.

(...)”.- Negrilla fuera de texto –

Como se puede apreciar, el recurso de reposición procede contra todos los autos y el de apelación es viable, entre otros, contra el proveído que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar. Por consiguiente, se concluye que contra el auto objeto de censura, mediante el cual se negó la medida cautelar, procede tanto el recurso de reposición como el de apelación.

Establecido lo anterior, se verificará, en primer término, si los recursos fueron interpuestos por la parte demandante dentro del plazo legal establecido.

En tal sentido, se tiene que el artículo 318 del Código General del Proceso, aplicable al presente caso por reenvío expreso del artículo 242 del CPACA, señala el término para interponer el recurso de reposición, así:

“ (...)”

Artículo 318. Procedencia y oportunidades. Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen.

El recurso de reposición no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto.

Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

(...)"-Subraya y negrilla fuera de texto-

*Descendiendo al caso sub examine, se advierte que el auto del 2 de febrero de 2023, objeto de censura, fue notificado a través de estado electrónico del 3 de febrero siguiente, por lo que los tres días con los que contaba la parte actora para impetrar la reposición vencían el **8 de febrero de 2023**.*

*El apoderado judicial del demandante CAMILO ANDRÉS VELÁSQUEZ VARGAS, a través de escrito presentado el **8 de febrero de 2023** ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos, impetró recurso de reposición contra la anterior providencia.*

En tales condiciones, surge evidente que el recurso de reposición interpuesto por la parte actora fue presentado dentro de los tres (3) días siguientes de la notificación de la providencia censurada, en los términos del citado artículo 318 de la Ley 1564 de 2012; por lo tanto, corresponde al Despacho resolver la inconformidad de la entidad recurrente en los términos que se expresan a continuación:

Como se indicó supra, los argumentos del recurrente para censurar la providencia que negó la medida cautelar deprecada son dos: (i) el desconocimiento del objeto de la controversia que se debate en esta jurisdicción; y (ii) el desconocimiento de que los actos administrativos demandados vulneran el debido proceso y la normatividad superior.

*Frente al **primer reparo expuesto** por el recurrente es necesario precisar que este se encuentra enfocado, en concreto, a obtener la suspensión provisional de la Resolución RDP 015462 del 22 de junio de 2021, a través de la cual la UGPP determinó el cobro de mayores valores en su contra. Sin embargo, de entrada, se advierte que tal censura no tiene la vocación de prosperidad, por lo que el auto recurrido no será revocado.*

Ello, es así, de una parte, porque, de la simple confrontación del escrito de la demanda, la solicitud de la medida cautelar, y el recurso propuesto contra el proveído que negó la suspensión provisional pretendida, surge evidente que el acto administrativo demandado no fue objeto de la medida cautelar solicitada por el

demandante, ya que está se dirigió, única y exclusivamente, a obtener la suspensión provisional del proceso de cobro coactivo adelantado por la UGPP. Por consiguiente, comoquiera que el extremo activo no solicitó la suspensión del acto que aduce ser nulo, se itera, el despacho no está facultado para suspender los efectos de un acto administrativo frente al cual no se dirigió la medida cautelar.

De otra parte, por cuanto el apoderado judicial del demandante no aporta argumentos o elementos de juicio nuevos, diferentes a los formulados al momento de solicitar la medida cautelar que fue negada por este Despacho con el proveído censurado, pues simplemente reitera que la UGPP no podía adelantar el proceso de cobro coactivo cuando los actos administrativos proferidos tienen su origen en una actuación que está siendo objeto de controversia a través del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho; además, que los actos administrativos demandados carecen de motivación y surgieron de la infracción al debido proceso y las normas superiores, lo cual no aporta suficientes elementos de juicio al despacho para decretar la suspensión provisional solicitada.

Además, no puede pasarse por alto que el demandante está pretendiendo la suspensión provisional de un acto administrativo que no aportó al plenario, ya que como documento adjunto de la solicitud de la medida cautelar únicamente allegó la Resolución RDP 024843 del 22 de septiembre de 2022, que resolvió el recurso de reposición que interpuso contra la Resolución RDP 207707 del 12 de agosto de 2022, echándose de menos este último acto administrativo, circunstancia que, aunada a la anterior, le impide al juzgado acceder a la medida cautelar pretendida.

Resulta pertinente realizar dos precisiones respecto a los asertos plasmados por la parte actora en el recurso de reposición aquí analizado.

En primer lugar, no es cierto que los actos acusados y los que se emitan con posterioridad en un procedimiento de cobro coactivo puedan catalogarse como principales y accesorios, respectivamente, pues son el resultado de procedimientos administrativos diferentes, los primeros regulados por la parte general del CPACA y los segundos por disposiciones normativas especiales o por el Estatuto Tributario y los artículos 98 a 101 de la Ley 1437 de 2011, según sea el caso, sin que el hecho de que aquellos actos eventualmente constituyan el título ejecutivo que dará lugar al procedimiento de cobro coactivo, permita colegir que representan una unidad. De hecho, existen otras dos razones que ponen en evidencia que los actos que se

expiden en un procedimiento de cobro coactivo no representan una continuación del procedimiento que dio lugar al acto administrativo que contiene el título ejecutivo.

Por una parte, el control jurisdiccional de los actos administrativos que se emiten dentro de un procedimiento de cobro coactivo, por su especialidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, corresponde a la sección cuarta de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mientras que el de los actos contentivos del título ejecutivo dependen de diferentes factores. En el presente caso, como los actos demandados fueron el resultado de un procedimiento administrativo de naturaleza pensional, su control, conforme a la disposición normativa ibidem, corresponde a la sección segunda. De allí que esta dependencia judicial tenga competencia para analizar la legalidad de estos últimos actos, pero no de aquellos, emitidos dentro de un proceso de cobro coactivo.

Por otra parte, el artículo 101 de la Ley 1437 de 2011 prevé que “(...) Únicamente habrá lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo (...) Cuando el acto administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (...)”. Entonces, como dicho artículo se encuentra contenido en la primera parte de aquella ley, que regula los procedimientos administrativos que adelantan las autoridades, se puede concluir que en el evento de suspenderse judicialmente los efectos del acto administrativo que contiene el título ejecutivo, ello por sí mismo, no da lugar a la suspensión del procedimiento de cobro coactivo, pues esto último deberá solicitarse, en sede administrativa, a la entidad que está ejerciendo esas facultades exorbitantes de cobro. Esto reafirma la idea de que los actos que se expiden en un procedimiento de cobro coactivo no son la mera continuación del acto que contiene el título ejecutivo.

*Ahora bien, en gracia de discusión, en lo **relativo al segundo argumento** expuesto por el demandante al sustentar el recurso de reposición contra el auto que negó la medida cautelar, donde se expone que los actos administrativos demandados a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho vulneraron el debido proceso y normas de rango superior, resulta importante mencionar que de la mera confrontación de los actos demandados con las normas superiores invocadas como transgredidas no se deriva, prima facie, ninguna evidente contradicción que permita colegir la existencia de la ilegalidad alegada, pues la entidad demandada UGPP para motivar la decisión objeto de controversia sostuvo*

que de conformidad con el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, estaba facultada para corregir los errores formales en los que hubiere incurrido, lo que en efecto realizó en la Resolución RDP 015462 del 22 de junio de 2021, al determinar que en la Resolución RDP 11885 del 11 de mayo de 2021 había cometido un “error involuntario” que ameritaba modificar la parte motiva del acto administrativo ahora demandado; proceder que a primera vista, no surge vulneratorio del debido proceso ni mucho menos de normas de rango constitucional.

Es importante señalar que el hecho que el acto administrativo acusado, que contiene el título ejecutivo con el cual la entidad demandada se basó para iniciar el procedimiento de cobro coactivo contra el señor VELASQUEZ, se encuentra “en controversia” en el presente proceso, no implica, per se, que haya lugar a (1) ordenar su suspensión provisional, ni mucho menos, (2) la de aquel proceso de cobro coactivo.

Lo primero, porque el acto acusado está revestido de una presunción de legalidad iuris tantum que debe ser desvirtuada, precisamente, por la parte demandante en el curso del presente proceso, aunque, excepcionalmente, sus efectos podrían ser suspendidos provisionalmente a través de una medida cautelar, siempre que se acreditaran los presupuestos formales y materiales exigidos. Estos requisitos, tal como se señaló en el auto censurado, no se demostraron en el sub lite, por lo que no hay lugar a suspender los efectos de aquel acto.

Lo segundo, porque el inciso segundo del artículo 101 de la Ley 1437 de 2011 es claro en establecer que “(...) La admisión de la demanda contra los anteriores actos o contra el que constituye el título ejecutivo no suspende el procedimiento de cobro coactivo (...)”. Por lo tanto, el hecho que en el presente caso se hubiese admitido la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos que sirvieron de base a la UGPP para iniciar un procedimiento de cobro coactivo contra el demandante, no da lugar a que, automáticamente, se deba suspender este último procedimiento,

Téngase en cuenta que tanto la negativa de la medida cautelar como la decisión de no reponerla, de conformidad con el inciso 2° del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, no implica prejuzgamiento, por lo que el sentido de la determinación aquí adoptada no conlleva que el criterio del juzgador esté preconstituido, ya que al momento de emitir la decisión que defina el asunto se deberá realizar la valoración probatoria correspondiente.

Por lo anterior, el Despacho mantendrá su decisión de negar la medida cautelar de suspensión provisional del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado en contra del señor CAMILO ANDRÉS VELÁSQUEZ VARGAS, y en consecuencia **no repondrá** el auto del 2 de febrero de 2023.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el libelista interpuso el recurso de reposición subsidiariamente con el de apelación, se concederá este último en el efecto devolutivo.

Por lo expuesto, **el JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE BOGOTÁ D. C.**

RESUELVE

PRIMERO: NO REPONER el auto de fecha 2 de febrero de 2023, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: CONCEDER, EN EL EFECTO DEVOLUTIVO, EL RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por la parte demandante contra el auto del 2 de febrero de 2023, por medio del cual se negó la medida cautelar deprecada.

TERCERO: por secretaría, en firme esta decisión, envíese el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para lo de su competencia.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.



YANIRA PERDOMO OSUNA
JUEZA

JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA
Por anotación en estado electrónico No 009 de fecha 21/03/2023 fue notificado el auto anterior. Fijado a las 8:00 AM.
La Secretaria,
11001-33-35-013-2022-00110