

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA**



Bogotá, D.C., dos (2) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

RADICACIÓN:	11001-33-35-013-2022-00110
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:	AUTO NIEGA MEDIDA CAUTELAR

*Procede el despacho a decidir sobre la solicitud de medida cautelar de suspensión del proceso administrativo de cobro adelantado en contra del señor **CAMILO ANDRÉS VELÁSQUEZ VARGAS**.*

FUNDAMENTOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

*1. El apoderado judicial del señor **CAMILO ANDRÉS VELÁSQUEZ VARGAS** solicita se decrete la suspensión provisional del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado por la UGPP contra el demandante por la suma de \$132.072.102.*

El sustento de la medida cautelar es, en suma, que teniendo en cuenta que actualmente el proceso gira en torno a la declaración de nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos emitidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- correspondientes a la Resolución RDP 015462 del 22 de junio de 2021, la respuesta al derecho de petición proferida por esa entidad el 11 de enero de 2022 y la respuesta emitida 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 en su contra comoquiera que lo pretendido por la entidad demandada se encuentra en controversia.

Además, sostuvo que los actos administrativos demandados adolecen de falsa motivación e infracción al debido proceso toda vez que la entidad demandada expidió y modificó un acto administrativo que alteró material y sustancialmente una situación jurídica particular, sin que existiera el consentimiento previo, expreso y

escrito del respectivo titular, quien es el señor CAMILO ANDRÉS VELÁSQUEZ VARGAS, bajo el argumento de un error involuntario y sin atender los requisitos legales previstos en la Ley 1437 de 2011.

Manifestó que la entidad demandada no puede suspender un derecho pensional sin haber agotado un debido proceso que garantice al afectado su defensa, máxime cuando la carga de la prueba recae sobre la administración a quien le corresponde desvirtuar la presunción de buena fe que cobija al pensionado.

Agregó que la convocada no puede recuperar los dineros que haya girado en una maniobra fraudulenta a través del cobro coactivo. sino que le corresponde al juez administrativo retrotraer todas las consecuencias que ocasionó un acto administrativo contrario a derecho, pues solo motivos reales, objetivos, trascendentes y verificables que pudieran enmarcarse en un comportamiento criminal justificarían la revocatoria del acto sin el consentimiento del afectado, dado que la simple sospecha e inconsistencias menores en el cumplimiento de requisitos o debates jurídicos de una norma no habilitan el mecanismo de la revocatoria unilateral.

2. Con providencia del 16 de diciembre de 2022, se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar, auto que fue notificado mediante estado del 19 de diciembre de 2022.

*3. La entidad demandada, **UGPP**, mediante memorial remitido oportunamente al correo electrónico del despacho, el 20 de enero de 2022, describió el traslado de la medida cautelar en los siguientes términos.*

Manifestó que se opone a la prosperidad de la medida cautelar por cuanto no se presenta ninguno de los presupuestos establecidos en el artículo 231 del C.P.A.C.A. para que proceda el decreto de esta, pues la Resolución RDP 015462 de 22 de junio de 2021, aquí demandada se encuentra plenamente ajustada a derecho y por ende debidamente motivada, por lo que su expedición en ningún momento ha ocasionado consecuencias adversas ni a la parte accionante, ni a terceros, además, no ha incurrido en violación de normas constitucionales ni legales, amén que al momento de su expedición actuó con estricta sujeción al ordenamiento jurídico, especialmente en el artículo 1° de la Constitución Política.

Precisó que en la emisión de los actos administrativos que son censurados procuró el disfrute efectivo de los derechos fundamentales tanto del demandante como de los demás pensionados, siempre en garantía del debido proceso en estricto cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas por el ordenamiento legal, las cuales son de obligatorio cumplimiento.

Agregó que la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos también resulta improcedente en tanto, esta no es la herramienta llamada a materializar el descontento de la parte accionante por el cobro de la obligación legal que se encuentra a su cargo, ya que al tratarse del cobro por concepto de mayores valores pagados por la entidad en favor del demandante, él cuenta con la oportunidad de debatir y oponerse al procedimiento de cobro coactivo administrativo, el que se inicia con base en el título ejecutivo complejo constituido por los actos emitidos por la UGPP en ejercicio de sus funciones.

Resaltó que en cuanto a la Resolución RDP 024843 del 22 de septiembre de 2022, está no es objeto de la presente demanda, ya que su expedición fue posterior a la presentación de esta, por lo que el despacho carece de competencia para conocer o determinar la suspensión de un acto administrativo ajeno al presente asunto, mismo que goza de la presunción de constitucionalidad y legalidad.

Sostuvo que de igual manera se torna improcedente la solicitud de suspensión de auto que abre un proceso coactivo en contra del demandante, dado que este es un auto de trámite y no admite recursos, que no es un acto administrativo, pues no crea, modifica o extingue una relación jurídica, motivo por el que no puede ser objeto del presente medio de control judicial.

4. COLPENSIONES, se abstuvo de descorrer el traslado de la medida cautelar deprecada

CONSIDERACIONES

Las medidas cautelares son instrumentos cuya finalidad es la protección de un derecho en litigio, de forma previa y provisional, con lo cual se asegura que la duración del proceso no influya en la efectividad de la decisión final, pues el derecho o interés objeto de litigio se encuentra protegido de forma previa¹. Con estas

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 16 de mayo de 2019, rad. 25000-23-41-000-2016-01029-01(AP)A, Cp. Hernando Sánchez Sánchez.

medidas se pretende garantizar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en su tercera faceta, esto es, “(...) que la sentencia que se profiera se ejecute (...)”².

Con relación a la procedencia de medidas cautelares en los procesos de conocimiento de esta jurisdicción, el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone:

“(...)

Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, **a petición de parte debidamente sustentada**, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

(...)”

Ahora, en cuanto al contenido y alcance de las medidas cautelares, el artículo 230 ibídem establece:

“(...)

Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. **Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.**
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 21 de mayo de 2014, rad. 11001-03-24-000-2013-00534-00(20946), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

“(...)

Son tres los elementos esenciales que conforman el derecho de acceso a la administración de justicia: i) el acceso entendido como la posibilidad de acudir a la jurisdicción competente para dirimir un conflicto; ii) el derecho a obtener una resolución de fondo del conflicto y iii) el derecho a que la sentencia que se profiera se ejecute². Así, las medidas cautelares en materia contencioso administrativa están orientadas a garantizar el último de los elementos que conforman el derecho de acceso a la administración de justicia, es decir, buscan proteger la realización de las decisiones judiciales, ya que permiten que el objeto del juicio permanezca inalterado durante el trámite del proceso, pues de lo contrario el restablecimiento del ordenamiento jurídico por medio de la sentencia sería puramente formal y no material (...)”

(...)" - Negrillas fuera de texto-

A su turno, el artículo 231 del C.P.A.C.A consagró como requisitos para decretar las medidas cautelares, los siguientes:

"(...)

Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

(...)" – Negrillas y subrayas fuera de texto -

El Consejo de Estado³ ha establecido que desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares poseen, principalmente, dos tipos de requisitos de procedibilidad, a saber: (i) unos formales, que se resumen así "(...)"¹ debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011); 2) debe existir solicitud de parte⁴ debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 3) la medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda (artículo 233 y 234, Ley 1437 de 2011) (...)"; (ii) **unos materiales**, que se traducen en que "(...)"¹ la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 2) debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011) (...)".

Ahora, si la medida cautelar pretendida es de carácter negativo, es decir, se trata de la de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, se deben cumplir, adicionalmente, dos requisitos derivados del tipo de pretensión incoada, los que según la máxima Corporación de lo contencioso administrativo, se concretan así: "(...)" 1) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", auto del 29 de noviembre de 2016, Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00474-00(1956-12), Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra.

⁴ De conformidad con el párrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las "medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud (artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011) y 2) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011) (...)”⁵.

De lo anterior, se colige que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado. Asimismo, que para que la figura de la suspensión provisional pueda tener viabilidad, es necesario que tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud; y además, en el evento que también se pretenda el restablecimiento de un derecho y la indemnización de perjuicios deberá aportarse prueba sumaria de los mismos.

*En el presente caso, como medida cautelar se solicita la suspensión del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado por la entidad demandada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP- contra el demandante **CAMILO ANDRÉS VELÁSQUEZ VARGAS** por la suma de \$132.072.102.*

Los argumentos para solicitar la medida cautelar son, en síntesis, que no es factible que la entidad demandada inicie en contra del demandante un proceso de cobro coactivo cuando la controversia planteada a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se encuentra en trámite; además, que los actos administrativos demandados adolecen de falsa motivación y violación al debido proceso.

Por su parte, el apoderado de la entidad demandada se opuso a la prosperidad de la medida cautelar aduciendo que en el presente asunto no se satisfacen los requisitos consagrados en el artículo 231 del C.P.A.C.A., ya que los actos administrativos demandados están ajustados a derecho sin haber incurrido en violación de normas constitucionales ni legales; además, que el demandante cuenta

⁵ Consejo de Estado, auto del 29 de noviembre de 2016. Op. Cit.

con otras herramientas para exponer sus inconformidades frente al cobro coactivo adelantado en su contra; que los reparos enfilados frente a la Resolución RDP 024843 del 22 de septiembre de 2022, son ajenos a la presente demanda comoquiera que se profirió con posterioridad a la presentación de ésta y que la suspensión pretendida a través de la medida cautelar resulta improcedente porque el auto por medio del cual se da inicio a un proceso de cobro coactivo es una decisión de trámite y no admite recursos por lo que no puede ser objeto del presente medio de control judicial.

Para resolver lo pertinente, se debe mencionar que la parte actora está solicitando, la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo que no demandó, pues mientras la demanda se enfiló, principalmente, contra la Resolución No. RDP 015462 del 22 de junio de 2021 y las respuestas a los derechos de petición radicados No. 2022142000048271 del 11 de enero de 2022 Y XXXXX, lo cierto es que a través de la medida cautelar el demandante pretende que se suspenda provisionalmente la decisión que dispuso iniciar en su contra el proceso de cobro coactivo; decisión que no aportó al plenario y que surge como consecuencia de la emisión de la Resolución RDP 20707 del 12 de agosto de 2022, confirmada el 22 de septiembre de 2022, mediante Resolución RDP 024843, a través de la cual la UGPP determinó que el señor CAMILO ANDRÉS VELASQUEZ VARGAS, le adeuda a esa entidad la suma de \$132.072.102, no siendo estas decisiones objeto de debate en este asunto, ya que se profirieron con posterioridad a la presentación de la demanda, razón por la cual no es viable decretar la suspensión provisional de actos administrativos que no son materia de controversia en este proceso.

Por lo tanto, mal haría el despacho en ordenar la suspensión provisional de un acto administrativo que no es el demandado, sino que corresponde a un acto administrativo que hace parte de otro proceso que no es de competencia de esta jurisdicción.

Así las cosas, comoquiera que la parte actora está solicitando la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo diferente al que aquí se demanda, se concluye que dicha medida cautelar es improcedente; razón suficiente para denegarla.

Por lo expuesto, el JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. – SECCIÓN SEGUNDA,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional formulada por el apoderado de la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO: RECONOCER personería jurídica, al doctor **ÁLVARO GUILLERMO DUARTE LUNA**, identificado con la C.C N°80.063.464 y portador de la T.P. No. 352.133 del C.S.J., como apoderado sustituto de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-**, conforme al poder obrante a folios 25 y 26 del archivo pdf 25.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**YANIRA PERDOMO OSUNA
JUEZA**

JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Por anotación en el estado electrónico No. **002** de fecha **03/02/2023** fue notificado el auto anterior. Fijado a las 8:00 AM.

1100133350132022-00110-00

Firmado Por:

Yanira Perdomo Osuna

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

013

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: **25f187bf207877527d1111965f5e9e5104ab7744527e21f88d0fd48a521c4726**

Documento generado en 02/02/2023 07:00:45 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>