



www.ramajudicial.gov.co

**JUZGADO CUARENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
-SECCIÓN CUARTA-**

AUTO

EXPEDIENTE: 11001 33 37 044 2023 00303 00
DEMANDANTE: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA
PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP
DEMANDADO: FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y
PENSIONES - FONCEP

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

Visto el expediente, el Despacho advierte que la parte actora solicitó, conforme con lo establecido en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los actos administrativos demandados.

Mediante auto de 13 de octubre de 2023, se corrió traslado a la parte demandada por el término de cinco (5) días para que se pronunciara sobre la solicitud de medida cautelar; providencia notificada por estado de 17 de octubre de 2023.

Así las cosas, frente a la solicitud de medida cautelar, la demandada se pronunció a través de memorial radicado el 23 de octubre de 2023, en el sentido de manifestar su oposición.

Surtido el trámite correspondiente, y atendiendo lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a resolver la medida provisional solicitada.

CONSIDERACIONES

Respecto del derecho de medidas cautelares el artículo 231 del C.P.A.C.A, dispone:

“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.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

En este sentido, conforme con la norma en cita, la suspensión provisional de los actos administrativos procede cuando existe violación de las disposiciones invocadas en la demanda, cuando tal violación surge del análisis de acto y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, la cual no implica prejuzgamiento.

Sobre las medidas cautelares, el Consejo de Estado – Sección Quinta, en providencia de fecha 13 de septiembre de 2012, C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia, señaló:

“La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1º) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal – cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: i) análisis del acto demandado y su confrontación con la normas superiores invocadas como violada, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. 2º) Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con

fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado (...)"

Aunado a lo anterior, se debe señalar que la solicitud de suspensión de los efectos de los actos cuya anulación se pretende, debe ser expresa y estar debidamente sustentada, para lo cual se pasará a estudiar si la actora cumplió con dicha carga.

En el caso concreto el apoderado de la parte actora solicita al Despacho se ordene a la demandada suspender cualquier actuación de carácter administrativo o jurisdiccional tendientes a continuar con el trámite respecto de la Resolución No. CC-000315 del 11 de mayo de 2023 "Por la cual se resuelven unas excepciones dentro del proceso cobro coactivo", expedida por el FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS, CESANTIAS Y PENSIONES – FONCEP, ordena seguir adelante con la ejecución por valor de \$199.165.529, y decreta el embargo y secuestro de los bienes que posea la UGPP y de la Resolución No. CC- 000463 del 31 de julio de 2023 Por la cual se resuelve un recurso de reposición dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo, expedidas por el FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS, CESANTIAS Y PENSIONES; actos cuya nulidad pretende con el presente proceso judicial, bajo el entendido de que la demandante libró mandamiento de pago pretendiendo el cobro de cuotas partes pensionales de 9 pensionados, que no fueron consultadas a la UGPP.

En este sentido, se trata de una obligación en la que no existe título ejecutivo para adelantar el proceso coactivo por parte del FONCEP, y la UGPP no es la llamada a responder por los dineros pretendidos por la parte demandada, como se expuso con claridad en los argumentos y concepto de violación de la demanda, además porque pretender constituir las cuentas de cobro dirigidas al Ministerio de Salud y Protección Social, junto con la liquidación respecto de cada pensionado, como un título complejo exigible a la UGPP contradice abiertamente la normativa.

Por su parte, la apoderada de la entidad demandada se opuso a la solicitud de suspensión provisional solicitada. Señala que de la lectura de los actos demandados no se advierte vulneración del procedimiento de cobro coactivo, por el contrario, la actora ha tenido las garantías procesales y el respeto del Derecho al debido proceso y defensa (art. 29 C.N.), brindados por la entidad demandada, quien ha notificado todos los actos administrativos objeto del cobro coactivo CP-057-2023, ratificando con dicha notificación y los escritos de excepciones y reposición oportunamente

presentados por la parte actora contra el mandamiento de pago, esta garantía procesal, oportunamente ejercida por la demandante.

Precisa que como consta en los antecedentes administrativos que soportan el reconocimiento pensional y cuyo recobro es el objeto del proceso coactivo, todas las cuotas partes pensionales objeto del recobro, son el fruto de pensiones reconocidas por el Distrito Capital, y en las que concurrió la extinta Caja Nacional de Previsión-CAJANAL-, ente territorial a quien le fue consultada la cuota parte pensional oportunamente y quien la aceptó expresamente, incontrovertible argumento que le impide a la parte actora, intentar desconocer el derecho al recobro del FONCEP, y la obligación de pago con la que debe concurrir la UGPP, por mandato legal de su creación y trasmisión legal del cobro y pago de las obligaciones pensionales a cargo de la liquidada CAJANAL.

Analizados los anteriores argumentos, encuentra esta operadora judicial que de conformidad con la norma objeto de estudio, no se dan los presupuestos para acceder a la suspensión provisional solicitada, toda vez que, al revisar los requisitos formales y sustanciales de la solicitud, se encuentra que la demandante no acreditó el perjuicio alegado; de la misma forma que, se observa que los fundamentos de la petición van encaminados a atacar el objeto central de la presente litis, lo cual implica efectuar una valoración integral de las normas con las que la entidad demandada sustentó la expedición de los actos demandados, análisis que no es posible realizar en esta etapa, sino cuando el Despacho cuente con mayores elementos, como serían los argumentos de defensa de la contraparte, así como el total del material probatorio que se allegue al proceso.

Conforme con lo expuesto en precedencia, para lograr determinar el verdadero sentido normativo de los actos acusados y la eventual incompatibilidad con otras normas, es necesario una labor hermenéutica que va más allá de la necesaria en esta etapa procesal, toda vez que se requiere de un estudio de fondo acerca del problema jurídico planteado, lo cual hace necesario contar con las demás etapas procesales y surtir el período probatorio.

Ahora bien, en lo que se refiere a cobro coactivo que pudiera adelantarse con fundamento en los actos atacados en la demanda, cabe precisar que las decisiones administrativas que eventualmente puedan servir de título base de ejecución dentro de un proceso de cobro coactivo y estén demandadas, no se encuentran

debidamente ejecutoriados, lo cual impide a la administración dar apertura a dicho trámite. En tal sentido, se ha pronunciado el Consejo de Estado, al considerar que:

“El artículo 829 *ejusdem*, por su parte, estableció que los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo se entienden ejecutoriados cuando: i) contra ellos no proceden recursos; ii) no se interpusieron en término o no se presentaron en debida forma; iii) se renuncie o se desista expresamente de ellos y, iv) cuando <<...*los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso*>>.

En este último evento, esto es, el previsto en el numeral 4 del artículo 829 del Estatuto Tributario, se presentan dos circunstancias para que los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo se entiendan ejecutoriados.

El primero ocurre en el procedimiento adelantado en la vía gubernativa, cuando la Administración resuelve los recursos procedentes contra el acto administrativo, y éste queda en firme, circunstancia también contemplada en el numeral 2 del artículo 62 del Código Contencioso Administrativo¹.

Al respecto, el artículo 64 *ibídem* supeditó la ejecutoriedad del acto administrativo a la firmeza del mismo, al señalar:

<<Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados>>. (Se subraya).

Cabe indicar que los eventos descritos parten del supuesto de la notificación efectiva de los actos administrativos, pues a partir de ese momento la decisión de la Administración se hace oponible al interesado.

Ahora bien, el segundo supuesto tiene lugar en el eventual proceso que se adelante ante la jurisdicción contencioso administrativa, mediante la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho –hoy medio de control-, contra los actos administrativos que sirven de soporte de la ejecución, en cuyo caso, la ejecutoria ocurre cuando se notifica la decisión judicial definitiva a que haya lugar.

Sobre este punto, la Sala señaló²:

<<Como se observa, el numeral 4º contempla dos supuestos en que los actos soporte del cobro coactivo pueden encontrarse ejecutoriados:

- i) Cuando se trata de actos administrativos susceptibles de los recursos propios de la vía gubernativa y estos han sido interpuestos, debida y oportunamente. Según esta regla, el acto administrativo que sirve de título ejecutivo queda ejecutoriado una vez la entidad oficial decida los recursos interpuestos, siempre y cuando, el interesado no lo demande ante la jurisdicción, porque de hacerlo se estaría ante el siguiente supuesto legal.
- ii) Cuando los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo fueron demandados ante la jurisdicción, por el afectado, para obtener la declaratoria de nulidad y el restablecimiento de sus derechos. En estos casos, se entenderán ejecutoriados una vez sea proferida la decisión judicial definitiva.

¹ C.C.A. <<Art. 62.- Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme: 1.- Cuando contra ellos no proceda ningún recurso. 2.- Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido. 3.- Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos. 4.- Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos>>. (Se subraya).

² Sentencia 20298 del 12 de agosto de 2014, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Luego, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo, impide que ese acto adquiera fuerza ejecutoria, la cual solo se logra en el momento en que la jurisdicción decida, de manera definitiva, la respectiva demanda.

4.3.3. En concordancia con dicha norma, el numeral 5° del artículo 831 E.T. dispone que contra el mandamiento de pago procede la excepción de interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Lo anterior, se repite, porque es necesario que el acto administrativo alcance firmeza. Sólo así pueden ser ejecutados contra la voluntad de los interesados y dan fe de la existencia de una obligación actualmente exigible al deudor (...)>>. (Se subraya).

En esa oportunidad, la Sala consideró que la interposición de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho impide que el acto administrativo adquiera fuerza ejecutoria, hasta tanto la jurisdicción la decida de forma definitiva la demanda.

Para llegar a esa conclusión, se remitió a las previsiones del numeral 5° del artículo 831 del Estatuto Tributario, según el cual, contra el mandamiento de pago procede la excepción de <<...interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo>>, que condiciona la ejecutoriedad de los actos que fundamentan la ejecución, hasta que la demanda sea decidida en esa instancia de la jurisdicción, pues mientras la demanda esté en curso, no es posible que la Administración ejecute los actos necesarios para su cumplimiento.

La Sala también dijo que la excepción señalada se acredita con la admisión de la demanda, tema sobre el cual reiteró la posición asumida por la Corporación en otros pronunciamientos³, al anotar que <<en este momento se verifica que la misma –demanda- ha reunido todos los requisitos de ley para que sea conocida por el juez, y, además, se traba la relación jurídico procesal entre las partes>>, y además agregó que <<La terminación del procedimiento de cobro coactivo surge de la falta de firmeza del título ejecutivo que solo se logra cuando la demanda se haya decidido definitivamente, de acuerdo con el artículo 829.4 del Estatuto Tributario, ya que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho impide la ejecutoriedad del acto administrativo demandado>>.

En ese orden de ideas, es claro que la admisión de la demanda afecta directamente la ejecutoriedad de los actos administrativos que sirven de fundamento en el procedimiento de cobro coactivo. (...)"

Bajo las anteriores pautas legales y jurisprudenciales, resulta claro que los actos administrativos objeto de disputa no son aún exigibles comoquiera que no se encuentran ejecutoriados, lo que llevaría al traste con el proceso de cobro coactivo que pudiera adelantar la entidad demandada.

En ese orden de ideas, al no evidenciarse *prima facie* una violación flagrante de las normas citadas en la solicitud, así como tampoco la necesidad o urgencia de la medida solicitada y por no contarse con los presupuestos mínimos para la

³ Sentencias 18216 del 11 de julio de 2013, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y 19206 del 28 de agosto de 2014, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

procedencia de la medida cautelar solicitada, en los términos antes descritos, habrá de negarse la solicitud elevada.

De otra parte, se advierte también que el 5 de febrero de 2024, el doctor Cristian Felipe Muñoz, presentó memorial por el cual allega poder general conferido en la escritura pública No. 139 de 18 de enero de 2022 expedido por la Notaría 73 del Círculo de Bogotá, de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, por lo que se le reconocerá personería jurídica para actuar, en atención al cumplimiento de los requisitos legales para ello.

Finalmente se precisa que el 14 de febrero de 2024, la doctora Sandra Patricia Ramírez Alzate, presentó memorial por el cual allega poder especial conferido por el Subdirector Jurídico del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – Foncep, por lo que se le reconocerá personería jurídica para actuar, en atención al cumplimiento de los requisitos legales para ello, y en la misma medida, se entenderá revocado el poder conferido a la doctora Laura Esmeralda Romero Ballestas.

En consecuencia, el Despacho

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Negar la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los actos acusados solicitada por la parte demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

ARTICULO SEGUNDO: RECONOCER personería a la firma LEGAL ASSISTANCE GROPLUS SAS identificada con NIT 900.712.338-4 representada legalmente por el doctor Cristian Felipe Muñoz, identificado con la C.C. No. 75.096.530 y Tarjeta Profesional No. 131.246 del C. S. de la J., en los términos y para los fines conferidos en la escritura pública No. 139 de 18 de enero de 2022 expedido por la Notaría 73 del Círculo de Bogotá, visible en archivo 22 índice 00016 del expediente digital SAMAI, en calidad de apoderado general de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, y previa verificación de los antecedentes disciplinarios en atención al Oficio No. PSD19-438 de 28 de junio de 2019 del C.S.J.

TERCERO: RECONOCER personería a la doctora **Laura Esmeralda Romero Ballestas**, identificada con la C.C. No. 52.706.243 y Tarjeta Profesional No. 141.315 del C. S. de la J., en los términos y para los fines conferidos en el poder especial, visible en archivo 017 índice 00016 del expediente digital SAMAI, en calidad de apoderada especial del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – Foncep, y previa verificación de los antecedentes disciplinarios en atención al Oficio No. PSD19-438 de 28 de junio de 2019 del C.S.J.

CUARTO: RECONOCER personería a la doctora **Sandra Patricia Ramírez Alzate**, identificada con la C.C. No. 52.707.169 y Tarjeta Profesional No. 118.925 del C. S. de la J., en los términos y para los fines conferidos en el poder especial, visible en índice 00018 del expediente digital SAMAI, en calidad de apoderada especial del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – Foncep, y previa verificación de los antecedentes disciplinarios en atención al Oficio No. PSD19-438 de 28 de junio de 2019 del C.S.J.

QUINTO: De conformidad con lo anterior, **ENTENDER** revocado el poder conferido a la doctora **Laura Esmeralda Romero Ballestas**, identificada con la C.C. No. 52.706.243 y Tarjeta Profesional No. 141.315 del C. S. de la J en calidad de apoderada apoderada especial del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – Foncep.

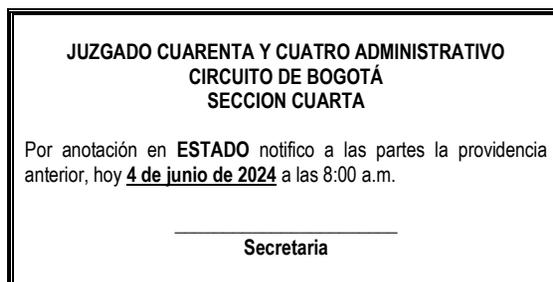
SEXTO: COMUNICAR la presente providencia con el uso de las tecnologías de la información:

PARTES	DIRECCIÓN ELECTRÓNICA REGISTRADA
DEMANDANTE:	notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co ; cfmunozo@ugpp.gov.co ; legalagnotificaciones@gmail.com
DEMANDADO:	sandra.ramirez.alzate@gmail.com ; sandra_ramirez01@yahoo.com ; notificacionesjudicialesart197@foncep.gov.co
MINISTERIO PÚBLICO:	czambrano@procuraduria.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

OLGA VIRGINA ALZATE PÉREZ
Juez

SMAS



Firmado Por:
Olga Virginia Maria Del P Alzate Perez
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Funcionario 044
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: **5c5515bf8fb0a1e4a2baae8e4560df273266796b7f3d08f6bfdba9d0801048c5**

Documento generado en 30/05/2024 07:42:08 p. m.

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