



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

Bogotá D. C., veintiséis (26) de abril de dos mil veintiuno (2021).

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - TRIBUTARIO
RADICADO:	11001 33 37 042 2021 00271 00
DEMANDANTE:	UGPP
DEMANDADO:	COLPENSIONES

I. ASUNTO PARA RESOLVER

Vencido el término de traslado de la medida cautelar, procede el despacho a decidir sobre la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos demandados dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia.

II. ANTECEDENTES

2.1. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

UGPP solicita como medida cautelar la suspensión de la Resolución No 2853 de 22 de mayo de 2019 por medio de la cual se resuelven las excepciones contra el Mandamiento de Pago No. 726 de 13 de marzo de 2019 y se ordena continuar adelante la ejecución y de la Resolución No. 15184 de 23 de noviembre de 2020 a través de la cual se resolvió el recurso de reposición.

El demandante sostiene que *prima facie* existe contradicción entre los actos acusados y los preceptos vigentes, en atención a que se está adelantando un cobro sobre una deuda inexistente, por lo que solicita cese la orden de pago de los valores reclamados por COLPENSIONES, toda vez que ello genera un grave perjuicio al patrimonio de la Nación administrado por la Unidad.

En efecto, alega que se hace evidente la inexistencia del título ejecutivo que sustente el proceso de cobro coactivo, como quiera que la sentencia que se pretende hacer cumplir no contiene una obligación expresa, clara y exigible a cargo de la UGPP, ni se

trata de una condena a pagar una suma líquida de dinero tal como lo exige el artículo 99 del CPACA.

2.2. DE LA CONTESTACIÓN A LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

A pesar de haberse corrido traslado, COLPENSIONES guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

La suspensión de los actos administrativos

El artículo 238 de la Constitución señala que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por la vía judicial, dejando al legislador establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo con el fin de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Los requisitos sustanciales para la suspensión provisional de un acto administrativo, cuando se pretende su nulidad, están contenidos en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: i) procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda, o en la solicitud que se realice en escrito separado; ii) dicha violación debe surgir 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, iii) en aquellos casos en los que adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá probarse "*al menos sumariamente la existencia de los mismos.*"

En esencia, en procesos como el que nos ocupa, en el cual se formulan pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, la medida cautelar procederá cuando, además de que exista prueba sumaria de la existencia de perjuicios, de la confrontación entre el acto y las normas invocadas como violadas en el escrito de solicitud de medida cautelar o en la demanda, o de las pruebas allegadas con la misma, surge que el acto contraviene las disposiciones en las cuales debía fundarse. Al respecto ha dicho el Consejo de Estado:

"Este requisito se diferencia de lo previsto en el código anterior, que exigía una `manifiesta infracción` para que procediera la suspensión de los actos impugnados. Así, la medida de suspensión requiere del Juez una carga argumentativa que de manera razonada explique los motivos por los cuales estima que el acto contraviene las disposiciones superiores en que debía fundarse y justifica la decisión que de manera preventiva suspende la ejecución del acto administrativo. Esta decisión por expresa disposición legal, "no implica prejuzgamiento"¹.

(Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, a efectos de decidir la medida cautelar, el juez además de valorar los elementos tradicionales de la procedencia de la cautela (i) *fumus bonis* o apariencia de buen derecho y (ii) *periculum in mora*, cuenta con un amplio margen de discrecionalidad sujeto al criterio de proporcionalidad de la medida, por lo que se exige que realice un estudio de ponderación de intereses basados en el análisis de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad².

Del estudio de los requisitos formales y sustanciales de la solicitud

En concepto del Despacho, aun en el caso de que se concluyera en su momento que la argumentación ofrecida por el demandante acredita la violación de las normas señaladas o que las pruebas aportadas hasta el momento pudieran indicar apariencia de un buen derecho para que se decretare la medida cautelar de suspensión, se advierte que la solicitud que nos ocupa no cumple con el elemento denominado por la doctrina desde antaño como *periculum in mora*, cuyo latinismo traducido deviene en la *existencia del riesgo por la demora del trámite procesal*³.

En concreto, estima el Juzgado que la medida cautelar solicitada en el proceso de la referencia no resulta necesaria para garantizar la efectividad de la posible condena a favor de los derechos del demandante, debido a que no se acredita la inminencia de presuntos perjuicios que sobrevengan antes de que se dicte fallo de fondo, y ello torna innecesario el decreto de la medida:

Artículo 229. [...] podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y

¹ Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección B. Auto de fecha 13 de mayo de 2014. Exp. 1131-14. C.P.: Gerardo Arenas Monsalve.

² Consejo de Estado, Sección Primera. Auto del 14 de mayo de 2019. Radicado No. 11001-03-24-000-2016-00189-00. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés

³ Al respecto ver Consejo de Estado, Sección Primera. Providencia del 20 de julio de 2020. Radicado No. 11001-03-24-000-2019-00442-00. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés. "(...) Así pues, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: *fumus boni iuris*, o *apariencia de buen derecho*, (ii) *periculum in mora*, o *perjuicio de la mora*, y, (iii) *la ponderación de intereses*"

garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia,
[...]

ARTÍCULO 230. Las medidas cautelares [...] deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. [...]

Obsérvese que la *necesidad* de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiada por el Órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁴, estableciendo que su procedencia está circunscrita a que la necesidad de su decreto garantice la efectividad de la sentencia. Tal razonamiento se sostiene sobre la base de lo dispuesto por el artículo 229 del CPACA, en tanto la medida cautelar encuentra procedencia cuando se observe la necesidad de esta, "*para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*". Al respecto, señaló el Consejo de Estado en la sentencia en cita:

"Debe insistir esta corporación en que las medidas cautelares exigen, además de confrontar los actos con las normas en que deben fundarse, que se constate que la medida resulte indispensable para garantizar la efectividad de la sentencia. Esto, por cuanto se le debe garantizar a la Administración ejercer el derecho de defensa y contradicción, lo cual supone poder solicitar y aportar las pruebas tendentes a enervar los cargos de nulidad que propone la parte demandante."

Transcrito lo anterior, ha de tenerse presente que el apoderado de la UGPP manifestó que existe contradicción entre los actos acusados y la normativa aplicable, en atención a que se adelanta un cobro sobre una deuda inexistente, generando un grave perjuicio al patrimonio de la Nación administrado por la Unidad.

No obstante, se advierte por el Despacho que el actor omite considerar que respecto al cobro coactivo adelantado por Colpensiones relativo a las Resoluciones Nos. 2853 de 22 de mayo de 2019 y 15184 de 23 de noviembre de 2020 en las que se resolvieron las excepciones propuestas y se ordenó continuar adelante la ejecución respecto de un bono pensional de la señora ESTELLA MOLINA LONDOÑO por valor de SESENTA Y SEIS MILLONES SETENTA MIL CIENTO TREINTA Y DOS PESOS (\$66.070.132), resulta procedente dar aplicación a las reglas contenidas en el artículo 100 del CPACA, el cual prescribe lo siguiente:

ARTÍCULO 100. REGLAS DE PROCEDIMIENTO. *Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:*

- 1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.*
- 2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.*

⁴ Providencia de veintisiete (27) de septiembre de dos mil dieciocho, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado dentro del proceso con radicado número 25000-23-37-000-2016-01357-01. Así,

3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.

En el presente asunto, observa el Juzgado que COLPENSIONES para el cobro de sus obligaciones ha instituido sus reglas especiales a través de la Resolución 504 de 2013 “Por la cual se adopta el Manual de Cobro Administrativo de Colpensiones”⁵, el cual respecto al levantamiento de medidas cautelares cuando es admitida la demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa de los actos del cobro coactivo, dispone:

3.1.3.3.4 LEVANTAMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. *Se ordenará el levantamiento de las medidas cautelares en los siguientes casos:*

- 1. Cuando se encuentren probadas las excepciones de acuerdo con lo previsto en el artículo 833 del Estatuto Tributario.*
- 2. Cuando en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones, de conformidad con el artículo 833 del Estatuto Tributario.*
- 3. Cuando el deudor demuestra que se ha admitido demanda contra el título ejecutivo y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según lo previsto en el párrafo único del artículo 837 del Estatuto Tributario.*
- 4. Cuando es admitida la demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa contra la resolución que falla las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución, siempre y cuando se preste garantía bancaria o de compañía de seguros por el valor adeudado, según lo señalado en el inciso 2º párrafo único del artículo 837 del Estatuto Tributario.**
- 5. Opcionalmente en cualquier etapa del procedimiento se podrán levantar las medidas cautelares por otorgamiento de una facilidad de pago, lo cual implica, que el deudor ha prestado garantía que respalda suficientemente el cumplimiento de su obligación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 841 del Estatuto Tributario).*

3.1.3.3.4.5 CAUCIÓN PARA LEVANTAR MEDIDAS CAUTELARES DESPUÉS DE LA RESOLUCIÓN QUE ORDENA LLEVAR ADELANTE LA EJECUCIÓN. *De conformidad con el párrafo del artículo 837 del Estatuto Tributario, el deudor puede prestar caución consistente en garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado, con el fin de que se le levanten las medidas cautelares, cuando acredite que le ha sido admitida demanda por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo contra la los actos que decidan las excepciones a favor del deudor, los que ordenen llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.*

⁵ El precitado procedimiento de cobro se encontraba vigente para el momento de los hechos.

En vista de lo anterior, aun dado el inicio de una eventual actuación administrativa de cobro coactivo, sí se acredita la admisión de la demanda ante el juez administrativo contra las resoluciones que deciden las excepciones y ordenan seguir adelante la ejecución, tal como sucede en el presente caso, el demandante puede dentro del mentado trámite, solicitar el levantamiento de las medidas cautelares impuestas, siempre y cuando preste caución bancaria o de compañía de seguros por el valor adeudado, es decir, dentro del procedimiento coactivo es posible para los ejecutados levantar las medidas cautelares, incluso con posterioridad a la resolución de excepciones contra el mandamiento de pago, en efecto, tal como lo dispone la normativa en cualquier etapa del proceso.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que dentro de las disposiciones de cobro de COLPENSIONES, se prevén mecanismos eficaces para que la UGPP pueda levantar las cautelas impuestas, se negará el decreto de la medida de suspensión de los actos administrativos objeto de demanda solicitada por la actora, en tanto la medida resulta innecesaria para garantizar la eventual efectividad de las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Oralidad de Circuito de Bogotá D. C:

RESUELVE

PRIMERO. Negar el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por la parte actora, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. TRÁMITES VIRTUALES: Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso, debe ser enviada **únicamente** 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 darle trámite.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso y 1 y 3 del Decreto 806 de 2020 las partes deben enviar todo

memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante los correos electrónicos que se informan:

- larbelaez@ugpp.gov.co
- notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co
- Julian.conciliatus@gmail.com
- notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

La atención al público se presta de manera telefónica en el número 3134895346 de lunes a viernes entre las 8:00 am y la 1:00 pm y las 2:00 pm y 5:00 pm.

La demanda y la medida cautelar pueden ser consultadas [aquí](#).

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZ**

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: **de691db4c12a80c4812eb0837de7df2e1bb8a29258e02bac92029f3a06b22b85**

Documento generado en 26/04/2022 11:40:06 AM

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