



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

Bogotá D. C., veintiséis (26) de abril de dos mil veintidós (2022).

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - TRIBUTARIO
RADICADO:	11001 33 37 042 2022 00063 00
DEMANDANTE:	COLFONDOS S.A. PENSIONES Y CESANTÍA
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

COLFONDOS S.A. PENSIONES Y CESANTÍAS solicita como medida cautelar la suspensión provisional de la Resolución Liquidación Certificada de Deuda AP-00511339 de 03 de junio de 2021 y de la Resolución No. AP – 00537787 de 11 de octubre de 2021, por medio de las cuales se determinó una obligación clara, expresa y exigible de pagar por concepto de aportes pensionales a favor de COLPENSIONES.

Solicitó que se ordene a COLPENSIONES abstenerse de dar inicio al trámite de cobro coactivo y en caso de haberlo hecho suspender el mismo, asimismo, se abstenga de decretar medidas cautelares y de haberlo hecho se levanten a la mayor brevedad las medidas cautelares decretadas, lo anterior, en sustento del numeral 4º del artículo 829 del Estatuto Tributario

2.2. DE LA CONTESTACIÓN A LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

A pesar de haberse corrido traslado, la entidad demandada 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 garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, [...]

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"

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 parte demandante manifestó que la necesidad de adoptar una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en que, no resulta procedente adelantar el cobro coactivo en atención a lo previsto en el numeral 4º del artículo 829 del Estatuto Tributario y por ello solicita se ordene a COLPENSIONES abstenerse de decretar medidas cautelares y continuar adelante la ejecución.

No obstante, se advierte por el Despacho que el actor omite considerar que, en la regulación del procedimiento administrativo de cobro coactivo, se ha previsto como excepción al mandamiento de pago el haber interpuesto demandas de restablecimiento del derecho, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, razón por la cual la entidad no habrá de proceder al pago antes de que se resuelva la demanda de la referencia:

ARTICULO 831. EXCEPCIONES. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones: [...]

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,

5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

[...]

La anterior disposición tiene plena aplicación al caso concreto, teniendo en cuenta que los actos cuestionados contienen una obligación de origen tributario, pues conciernen a una liquidación certificada de deuda a través de la cual se determina una obligación por concepto de aportes pensionales a favor de COLPENSIONES, es decir, corresponde a una deuda de una contribución parafiscal.

Así, atendiendo al numeral 05 del transcrito artículo 831 del Estatuto Tributario, comprende este fallador que con ocasión de la interposición de la presente demanda no será dable para la autoridad continuar con un eventual proceso de cobro en contra del actor, hasta que quede en firme la decisión de fondo que se profiera dentro del proceso que nos ocupa.

En efecto, el Consejo de Estado al respecto ha precisado⁵:

El artículo 831 del Estatuto Tributario señala dentro de las excepciones que se pueden proponer contra el mandamiento de pago, la de *“interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*. Esta excepción, cuyo efecto no es otro que el de suspender el proceso de cobro que se esté adelantando, se acredita con la admisión de la demanda, pues en este momento se verifica que la misma 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. De acuerdo con las pruebas que reposan en el expediente, se tiene que la excepción está llamada a prosperar, teniendo en cuenta que si bien para la fecha en que fueron resueltas las excepciones (resolución 001 del 8 de abril de 2008), la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que inició la demandante en contra de las liquidaciones oficiales objeto de cobro, no había sido admitida, lo cierto es que cuando el municipio de Zona Bananera resolvió el recurso de reposición (resolución 001 del 18 de junio de 2008), pudo haber rectificado su decisión, accediendo a la prosperidad de la excepción, teniendo en cuenta que la demanda ya había sido admitida. Sin embargo, no lo hizo. No cabe duda, entonces, de que la excepción de interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue probada e informada por la sociedad actora. No obstante, el municipio demandado se abstuvo de declararla al momento de resolver el recurso de reposición contra la resolución que negó las excepciones.

En vista de lo anterior, aun dado el inicio de una eventual actuación administrativa de cobro coactivo en contra de la demandante, se tiene que, al resultar probada la excepción de interposición de demanda, la autoridad competente que ejerce la

⁵ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 11 de julio de 2013. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Expediente 18216.

jurisdicción coactiva habrá de declararla probada y, en consecuencia, suspender el proceso de cobro que se esté adelantando, por lo que en el presente asunto, teniendo en cuenta que se encuentra acreditado en el proceso que el medio de control incoado contra las resoluciones demandadas fue admitido el 18 de marzo de 2022, resulta palmaria la inevitable suspensión del cobro de los actos cuestionados, por lo que se torna innecesaria la medida.

Por lo dicho en esta providencia, se negará el decreto de la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos objeto de demanda, al no resultar acreditado el denominado *periculum in mora*, 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 por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co.

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:

- abogados@lopezasociados.net
- procesosjudiciales@colfondos.com.co
- jemartinez@colfondos.com.co
- 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.

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: **e4ca17c50e984f6d8e10a68bd18072640eaf4d7230c00113745df5a5cb273c55**

Documento generado en 26/04/2022 11:40:10 AM

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