



**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).

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - TRIBUTARIO
<b>RADICADO:</b>	11001 33 37 042 <b>2022 00056</b> 00
<b>DEMANDANTE:</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR MARIANO OSPINA PÉREZ -ICETEX
<b>DEMANDADO:</b>	UGPP

**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**

El ICETEX solicita como medida cautelar la suspensión de las Resoluciones Nos. RDP 011881 de 11 de mayo de 2021, RDP 16809 de 7 de julio de 2021 y RDP 019023 de 29 de julio de 2021 por medio de las cuales se ordenó efectuar los trámites pertinentes para el cobro del aporte patronal a la entidad demandante respecto de la pensionada MARÍA AMPARO MORALES DE GUEVARA.

Asimismo, solicitó la suspensión provisional de la Resolución RCC-44525 del 18 de enero de 2022 a través de la cual se ordenó el embargo de las cuentas bancarias que se encuentran en nombre del ICETEX, y como consecuencia de ello, insta a este Despacho para que se levante el embargo ordenado por la UGPP.

En lo fundamental sostiene que en Comunicación de 19 de enero del año en curso, la Unidad demandada informó a los Bancos BBVA COLOMBIA y CAJA SOCIAL S.A. el embargo de los saldos bancarios, títulos depositados, títulos de contenido crediticio y demás valores que posean o que en el futuro llegaren a poseer en esa entidad bancaria

en cuentas corrientes, cuentas de ahorro, CDT o cualquier otro producto financiero por parte del ICETEX.

Las precitadas medidas cautelares resultan ilegales en atención que no atienden lo regulado en el artículo 594 del CGP que dispone la inembargabilidad de los bienes de uso públicos y los destinados a un servicio público, pero que son embargables hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

En este sentido, como quiera que los recursos administrados por el ICETEX están destinados para el otorgamiento de créditos educativos de la población colombiana con menores posibilidades económicas, resulta claro que los mismos se instituyen como dineros públicos y por tanto las cuentas bancarias que manejan estos rubros resultan inembargables, sumado a que la UGPP no tiene en cuenta que actualmente se encuentra en curso un litigio contra las resoluciones que constituyen la deuda, vulnerándose el debido proceso a la demandante y concretándose un daño que tornaría nugatoria la sentencia.

## **2.2. DE LA CONTESTACIÓN A LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES**

A pesar de haberse corrido traslado, la UGPP al respecto manifestó que la parte solicitante en el caso concreto no demostró de manera clara y precisa el cumplimiento de todos los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA. Agrega que lo que pretende la actora es sustraerse de la obligación de realizar aportes patronales por valor de \$26.132.776, la cual fue ordenada en sentencia judicial de lo contencioso administrativo.

Finalmente, precisa que las resoluciones objeto de la solicitud de medida cautelar fueron proferidas en cumplimiento de fallos judiciales, por lo que resulta palmaria la legalidad de las mismas.

## **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"<sup>1</sup>. (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

---

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

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 proporcionalidad<sup>2</sup>.

### **Del estudio de los requisitos formales y sustanciales de la solicitud**

En el caso de marras, la parte actora solicita como medida cautelar, se ordene la suspensión de las Resoluciones Nos. RDP 011881 de 11 de mayo de 2021, RDP 16809 de 7 de julio de 2021 y RDP 019023 de 29 de julio de 2021 por medio de las cuales se ordenó efectuar los trámites pertinentes para el cobro del aporte patronal a la entidad demandante respecto de la pensionada MARÍA AMPARO MORALES DE GUEVARA. Asimismo, solicitó la suspensión provisional de la Resolución RCC-44525 del 18 de enero de 2022 a través de la cual se ordenó el embargo de las cuentas bancarias que se encuentran en nombre del ICETEX, y como consecuencia de ello, insta a este Despacho para que se levante el embargo ordenado por la UGPP.

Lo primero que dirá el Despacho es que no se decretará la suspensión provisional de la Resolución RCC-44525 del 18 de enero de 2022, **pues no se solicitó en la demanda la nulidad de este acto administrativo**, que ordenó el embargo de las cuentas bancarias que se encuentran a nombre del ICETEX. Es una petición de principio, en lo que se refiere a la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional de actos administrativos, en casos como el que nos ocupa, que se haya cuestionado ante el juez contencioso administrativo la legalidad del acto cuya suspensión provisional se solicita, por las siguientes razones:

1). El artículo 229 del CPACA establece que en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa se podrán decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que el juez o magistrado considere necesarias **para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia**. En el presente caso no puede ser parte del ámbito decisorio de la sentencia el estudio de legalidad de la Resolución RCC-44525 del 18 de

---

<sup>2</sup> 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

enero de 2022, por la sencilla razón que no fue demandada<sup>3</sup>, mal podría entonces afirmarse que ordenar su suspensión provisional propende por garantizar la efectividad del fallo que se emitirá, y al no haber sido cuestionada su legalidad en la demanda tampoco puede considerarse que hace parte del objeto del proceso. Igualmente, no es posible afirmar de manera categórica que la medida cautelar solicitada tiene relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

2). Al no haber sido demandada la legalidad de la Resolución RCC-44525 del 18 de enero de 2022 no fue aportada al proceso y se desconoce el contenido de este acto administrativo. No es posible en consecuencia confrontar el acto demandado con las normas superiores invocadas en la demanda, o en la solicitud de suspensión provisional, o contrastarlo con las pruebas aportadas en la demanda para arribar a la conclusión de que contraría el ordenamiento jurídico, requisito indispensable para decretar su suspensión provisional. Tampoco es posible ordenar como medida cautelar autónoma que se levante el embargo ordenado por la UGPP, pues dicha actuación se realizó en cumplimiento de lo dispuesto en el acto administrativo Resolución RCC-44525 cuya legalidad no ha sido cuestionada, y del cual no es posible ordenar la suspensión provisional por las razones anotadas.

En cuanto a la suspensión provisional de las Resoluciones Nos. RDP 011881 de 11 de mayo de 2021, RDP 16809 de 7 de julio de 2021 y RDP 019023 de 29 de julio de 2021 por medio de las cuales se ordenó efectuar los trámites pertinentes para el cobro del aporte patronal a la entidad demandante respecto de la pensionada MARÍA AMPARO MORALES DE GUEVARA, debe señalarse que para el decreto de las precitadas medidas cautelares es necesaria la firmeza de los actos demandados, los cuales en el caso de autos, solo prestarán mérito ejecutivo cuando exista decisión definitiva por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo respecto a la legalidad de los mismos, circunstancia que no ha sucedido aún, por cuanto hasta ahora se discute la legalidad de las resoluciones a través de las cuales se determinó al ICETEX un valor a pagar de

---

<sup>3</sup> El artículo 281 del Código General del Proceso señala con respecto a los requisitos sustanciales de la sentencia: **ART. 281. CONGRUENCIAS.** *La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.*

*No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta. (...)*

\$26.132.776 por concepto de aportes patronales, es decir, se encuentra en controversia el título ejecutivo.

Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente<sup>4</sup>:

En desarrollo de lo anterior, el artículo 828 del Estatuto Tributario discrimina los documentos que prestan mérito ejecutivo para el cobro coactivo, y que sirven de soporte jurídico para que la Administración proceda a iniciar el proceso mediante la emisión del correspondiente mandamiento de pago, en el que se ordena al deudor solucionar las obligaciones pendientes a favor de la entidad fiscal.

En lo que concierne al análisis del presente asunto, interesa precisar que la norma establece que constituyen título ejecutivo, entre otros, "*las liquidaciones oficiales ejecutoriadas*".

4.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 829 *ibídem*, los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo se entienden ejecutoriados en los siguientes eventos: "1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno. 2. cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma. 3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos. 4. Cuando los recursos interpuestos en vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso".

**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.**

5.- 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 y dan fe de la existencia de una obligación actualmente exigible al deudor.

En efecto, la precitada posición ha sido reiterada en otra providencia, así:<sup>5</sup>

La ejecutoria de los actos administrativos tributarios, dentro de los cuales se encuentran las liquidaciones oficiales, se regula por el artículo 829 del Estatuto Tributario. De acuerdo con esta disposición, los actos quedan en firme cuando (i) contra ellos no proceda recurso alguno, o (ii) procediendo alguno no se haya ejercitado en tiempo o debidamente, o (iii) habiendo sido ejercido se desista del recurso, o (iv) haya sido resuelta con carácter definitivo cualquier controversia respecto del acto en vía gubernativa o judicial. En definitiva, cuando concluya toda litispendencia abierta o posible.

En este sentido, conforme con el artículo 828 el ET, prestan mérito ejecutivo: los actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijan

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 15 de agosto de 2018. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Expediente 21914. En igual sentido

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 29 de abril de 2020. C.P. Julio Roberto Piza. Expediente: 23906

sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional. Igualmente de acuerdo con el artículo 829 ibídem, los actos se entienden ejecutoriados cuando las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva.

Así, como quiera que en la presente demanda admitida el 18 de marzo de 2022 se cuestionan los actos constitutivos del título ejecutivo, es decir, los contentivos de la obligación por la cual la UGPP impuso la medida cautelar, lo que comporta que los mismos no están ejecutoriados, pues en sede judicial se discute su legalidad y solo serían obligatorios una vez proferida decisión judicial en firme, resulta claro para este Despacho la improcedencia de la solicitud formulada por la actora.

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 respecto de los demás actos administrativos solicitada por el actor, conforme a lo expuesto en la las consideraciones planteadas en este proveído.

**TERCERO.** 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:

- [notificaciones@icetex.gov.co](mailto:notificaciones@icetex.gov.co)
- [apulidor@ugpp.gov.co](mailto:apulidor@ugpp.gov.co)
- [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.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: **ab0b83a3eed7bc9e1b25a166a7a8120817e006a11bc90cc3372174be09da3aa6**  
Documento generado en 26/04/2022 11:40:13 AM

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