



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

Bogotá D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil veintidós (2022).

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>RADICADO:</b>	<b>11001 33 37 042 <u>2022 00042</u> 00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>CENTRAL DE INVERSIONES -CISA</b>

**I. ASUNTO POR RESOLVER**

Vencido el término de traslado de la medida cautelar, procede el despacho a decidir sobre la solicitud de suspender el procedimiento de cobro coactivo adelantado por la Central de Inversiones –CISA, sobre la entidad demandante, cuyas Resoluciones Nos. 1707 de 21 de junio de 2021 y 4383 de 15 de septiembre de 2021 a través de las cuales se declaró no probadas las excepciones propuestas contra el Mandamiento de Pago No. 1072 de 2019 y ordenó continuar adelante la ejecución fueron objeto del presente medio de control de nulidad y restablecimiento.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

En lo fundamental señala que la solicitud de medida cautelar formulada por la parte actora está encaminada a la prevención de que se cause un daño injustificado por el cobro de lo no debido por parte de la Central de Inversiones.

Sostiene que la medida es necesaria, proporcional y razonable para la protección del derecho objeto de litigio y la prevención de un daño injustificado, lo cual se acredita con las siguientes circunstancias:

1. CISA no cuenta con un título ejecutivo expreso y exigible contra el INVIAS.

2. La Resolución 386 de 2015 por sí sola no es ejecutable, ya que debe estar aparejada de toda la documentación para conformar un título complejo.
3. El INVIAS ejecutó el ciento por ciento del proyecto, razón por la cual no quedan saldos a favor del Fondo Nacional de Regalías y pretender cobrar los saldos inexistentes genera un enriquecimiento sin justa causa a favor de CISA.
4. CISA no cuenta con un contrato de compra de cartera suscrito por el Fondo Nacional de Regalías, materializándose una falta de legitimación en la causa por la parte pasiva.

## **2.2. TRASLADO DE LA SOLICITUD DE LA MEDIDA**

En atención a lo establecido en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, se corrió traslado de la medida cautelar solicitada, el día 17 de mayo de 2022<sup>1</sup>. Frente a la cual la entidad demandada no realizó pronunciamiento alguno.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **La suspensión de un procedimiento administrativo**

Conforme con el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, en todos los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el Juez o el Magistrado Ponente podrá 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. La decisión adoptada sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Entre las diversas cautelas que se pueden aplicar se encuentra la figura de la suspensión de un procedimiento o actuación administrativa establecida en el numeral 2º del artículo 230 del CPACA, la cual conforme a la normativa debe ceñirse a los siguientes presupuestos:

**“[...] 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:

[...]

---

<sup>1</sup> Ver documento “Notificación traslado medida cautelar” visible en la carpeta del expediente digital.

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 [...]”.

Además del carácter jurisdiccional, instrumental y provisional que ostentan por su naturaleza las medidas cautelares, el legislador determina que su adopción deberá ser residual, esto es, cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación y en todo caso, exigió al funcionario judicial en cuanto ello fuere posible, de establecer las condiciones o pautas que deba acatar la parte demandada a efectos de reanudar el procedimiento objeto de la medida.

En reciente jurisprudencia, el Consejo de Estado sobre este tipo de cautela señaló<sup>2</sup>:

Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que procedimientos o trámites administrativos que se estén surtiendo y sean contrarios al ordenamiento jurídico no puedan continuarse hasta tanto no se adopte una decisión por parte del juez contencioso administrativo.

Asimismo, dada las repercusiones de este tipo de medida cautelar, el legislador quiso condicionar la adopción de la medida a la inexistencia de otra medio para superar o conjurar la situación, y exigió al funcionario judicial, cuando ello sea posible, indicar las condiciones que debe observar el ente demandado para reanudar la actuación objeto de cautela.

Aunado a lo anterior, como en toda medida cautelar y de conformidad con lo establecido en el artículo 231 del CPACA y la jurisprudencia de esta Corporación, la suspensión del trámite debe estar sustentada en dos pilares fundamentales, “*los principios del periculum in mora y del fumus boni iuris, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio*”<sup>3</sup>.

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 iuris* o apariencia de buen derecho y (ii) *periculum in mora* o perjuicio por la mora procesal que lleve a creer que en caso de no practicar la medida se frustrará o dificultará la eficacia de la sentencia; cuenta con un amplio margen de discrecionalidad sujeto al criterio de

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 30 de julio de 2019. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente: 2017-000303.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá D.C., 13 de mayo de 2015. Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057). Actor: CARACOL Televisión S.A. y RCN Televisión S.A. Demandado: Autoridad Nacional de Televisión – ANTV. Referencia: Medio de control de nulidad simple (Auto medida cautelar de suspensión provisional)

proporcionalidad de la medida, por lo que se exige que realice un estudio de ponderación de intereses basado en el análisis de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad<sup>4</sup>.

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

En el caso de marras, la parte actora solicita como medida cautelar, la suspensión del procedimiento de cobro coactivo adelantado por la Central de Inversiones –CISA, sobre la entidad demandante, cuyas Resoluciones Nos. 1707 de 21 de junio de 2021 y 4383 de 15 de septiembre de 2021 a través de las cuales se declaró no probadas las excepciones propuestas contra el Mandamiento de Pago No. 1072 de 2019 y ordenó continuar adelante la ejecución fueron objeto del presente medio de control de nulidad y restablecimiento.

Al respecto, es necesario precisar que el cobro coactivo que adelanta la Central de Inversiones –CISA sobre la entidad demandante, se constituyó sobre la Resolución 386 de 30 de diciembre de 2015 a través de la cual el Fondo Nacional de Regalías sancionó al INVÍAS y le ordenó el reintegro de (\$68.806.904,46)<sup>5</sup>. Esta obligación fue cedida por parte del Fondo Nacional de Regalías a la Central de Inversiones S.A. – CISA, tal como lo establece el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016 que adicionó el inciso 2º del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, el cual dispone lo siguiente:

**ARTÍCULO 370.** Adiciónese un inciso 2o al artículo 5o de la Ley 1066 de 2006, así:

**Las entidades públicas de que trata el inciso anterior, podrán vender la cartera coactiva que tengan a su cargo a la entidad estatal colectora de activos públicos Central de Inversiones CISA S. A., quien tendrá para el efecto la facultad de cobro coactivo de los créditos transferidos, conforme al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.** Los procesos de cobro coactivo ya iniciados que se transfieran a CISA, continuarán su trámite sin solución de continuidad (Destaca el Despacho).

En este sentido, la Central de Inversiones – CISA profirió los actos del cobro coactivo objeto del presente medio de control de nulidad y restablecimiento, procedimiento que el actor solicita como medida cautelar la suspensión.

Conforme al Reglamento Interno de Cobro de Cartera Coactiva de la CISA de 23 de marzo de 2021, el procedimiento a adoptar para el recaudo de cartera a favor de la

---

<sup>4</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.

<sup>5</sup> Ver Expediente digital – 06. Anexos pruebas – fol. 9.

entidad es el establecido en el **Estatuto Tributario Nacional**, el Código General del Proceso y demás normas afines a este procedimiento. Asimismo, determinó dicho reglamento que de conformidad con el artículo 100 del CPACA, el procedimiento persuasivo y coactivo debe atenderse el siguiente orden para la aplicación e interpretación de las normas procesales a seguir, así:

- Las normas específicas para el proceso de cobro coactivo previstas en la Ley 1066 de 2006 y de más normas reglamentarias.
- **Las normas previstas en el Libro V, Título VII del Estatuto Tributario para el procedimiento coactivo, por remisión expresa prevista en el inciso primero del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006.**
- En lo no previsto en Leyes especiales o en el Estatuto Tributario Nacional, se aplicarán las disposiciones contenidas en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- A falta de norma aplicable del CPACA, se aplicará el Código General del Proceso.
- Las dudas o ausencias de regulación podrán aclararse mediante la interpretación de los principios generales del derecho, dando prevalencia al debido proceso y a la garantía del derecho de defensa

En ese orden de ideas, es claro para este Despacho que el procedimiento de cobro coactivo que adelanta la Central de Inversiones –CISA contra el demandante, debe plegarse a lo determinado por el Estatuto Tributario Nacional en atención a lo previsto en el inciso 2º del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 adicionado por el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016, el cual se instituye en su regla especial, al tenor del artículo 100 del CPACA<sup>6</sup>.

Por su parte, el Estatuto Tributario en su artículo 835 respecto a la intervención del contencioso administrativo ha establecido lo siguiente:

**ARTICULO 835. INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; **la admisión de**

---

<sup>6</sup> Ley 1437 de 2011. **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.
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.

**la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.**

Nótese que aunque la legislación tributaria establece que la admisión de la demanda contenciosa contra las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución no suspende el proceso de cobro, sí suspende la diligencia de remate, la cual no se realizará hasta que exista decisión definitiva en firme por parte del juez administrativo, siendo esta normativa replicada en el Reglamento Interno de Cobro de Cartera Coactiva de la CISA, el cual prescribe lo siguiente:

#### **6.6.1 Requisitos para fijar fecha y hora del remate**

Previo a establecer la fecha y hora para la diligencia de venta en pública subasta, el funcionario responsable del expediente verificará que la providencia que ordena seguir adelante con la ejecución se encuentre en firme.

Para el efecto, el funcionario asignado revisará lo siguiente:

(...) 6. Que en el momento de fijarse la fecha del remate, no obre dentro del proceso la constancia de haberse interpuesto demanda, que se encuentre debidamente notificada, ante el Contencioso Administrativo la resolución que rechazó las excepciones y ordenó seguir adelante la ejecución, en tal evento no se puede proferir el auto fijando fecha para remate, sino de suspensión de la diligencia conforme a los artículos 835 en concordancia con el 818 inciso final del Estatuto Tributario.

Así las cosas, si bien la parte actora solicita la suspensión del procedimiento de cobro coactivo adelantado por CISA contra la entidad actora, con fundamento en que se puede causar un daño injustificado por el cobro de lo no debido y señala unos supuestos de hecho relativos al proceso de determinación del título ejecutivo, para sustentar un supuesto cobro ilegal, lo cierto es que este Juzgado no visualiza que los efectos de la sentencia se tornen nugatorios o que la integridad del derecho se encuentre en riesgo inminente si no se adopta la medida.

En efecto, conforme a las normas tributarias y al Reglamento Interno de Cobro de Cartera Coactiva de la CISA de 23 de marzo de 2021, si bien la admisión de la demanda contenciosa no suspende los actos de cobro, la diligencia de remate no puede realizarse, hasta que exista pronunciamiento definitivo por parte de esta jurisdicción, situación que claramente desdibuja un peligro inminente o la frustración de la efectividad de la sentencia, toda vez que la adjudicación de los bienes del deudor a un tercero no podrá realizarse hasta que el presente medio de control no culmine de manera definitiva.

Así las cosas, como quiera que no se cumplen los presupuestos ni los fines para el decreto de la medida cautelar incoada por INVIAS, sumado al carácter residual de la cautela al tenor del numeral 2º del artículo 230 del CPACA, pues solo podrá acudir a ella cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y en el presente asunto, con fundamento en el artículo 835 del ET es posible proteger y garantizar el objeto del proceso, resulta claro la improcedencia de la medida solicitada.

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 la suspensión del procedimiento de cobro coactivo adelantado por la Central de Inversiones –CISA, sobre la entidad demandante, cuyas Resoluciones Nos. 1707 de 21 de junio de 2021 y 4383 de 15 de septiembre de 2021 a través de las cuales se declaró no probadas las excepciones y ordenó continuar adelante la ejecución fueron objeto del presente medio de control, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. TRAMITES 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. Igualmente, es necesario enviar archivos DOC, DOCX, o PDF, verificando que no tengan páginas en blanco y que tengan calidad para envío por correo, con el fin de que se pueda dar expedito trámite a lo enviado.

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

[nbravo@invias.gov.co](mailto:nbravo@invias.gov.co)

[njudiciales@invias.gov.co](mailto:njudiciales@invias.gov.co)

[notificacionesjudiciales@cisa.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@cisa.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.

**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: **3f8e188aad2dc2d21152ff2bb8b1ceb0b7ad6694b0aaa112b1b82d38ee227e7a**

Documento generado en 26/05/2022 08:41:18 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**