

RADICADO: 11001333704220210028200
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
PARTES: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP VS ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES Y EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
ASUNTO: NIEGA MEDIDA CAUTELAR



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

Bogotá D.C., cinco (05) de agosto de dos mil veintidós (2022).

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO:	11001 33 37 042 <u>2021 00282</u> 00
DEMANDANTE:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP
DEMANDADO:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES Y EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

I. ASUNTO POR 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

La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, solicita como medida cautelar la suspensión provisional de los siguientes actos administrativos: i) Resolución No. 010553 de 6 de octubre de 2020, por medio de la cual se dejó sin efecto la Resolución No. 005905 de 10 de julio de 2020, dentro del

proceso de cobro coactivo DCR-2020-001899, que declara no probada la excepción de falta de título ejecutivo y rechaza por improcedente la excepción de falta de legitimación por pasiva propuestas por la UGPP, ordenando seguir adelante con la ejecución y, ii) Resolución No. 018812 de 9 de diciembre de 2020, por medio de la cual se confirmó la Resolución No. 010553 de 6 de octubre de 2020.

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, mediante proveído de 25 de noviembre de 2021. Frente a la cual la entidad demandada se pronunció en los siguientes términos:

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante escrito radicado el 23 de febrero de 2022, informó que la cautela solicitada no acredita el cumplimiento de los requisitos contemplados en la Ley 1437 de 2011, toda vez que su argumentación parte de afirmaciones subjetivas e interpretaciones personales que no acreditan la existencia de un perjuicio irremediable. Así mismo, porque tampoco se identifica un juicio de ponderación y un análisis probatorio que deje en evidencia que resulta más gravoso o no la práctica de la medida.

III. CONSIDERACIONES

3.1. 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 vía judicial, legando al legislador establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

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:*

[...]

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 señaló¹:

"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 otro 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.

¹ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 30 de julio de 2019. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente: 2017-000303.

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"².

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 boni 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 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 proporcionalidad³.

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 Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, sobre la entidad demandante, cuyas Resoluciones Nos. 010553 de 6 de octubre de 2020 y 018812 de 9 de diciembre de 2020, a través de las cuales se declaró no probadas las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago proferido en el proceso de cobro coactivo, ordenando continuar adelante con la ejecución, los cuales fueron objeto del presente medio de control de nulidad y restablecimiento.

Conforme a la Resolución No. 001 de 5 de enero de 2021, por medio de la cual "... se subroga el Manual de Cobro y se establece el Reglamento Interno

² 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)

³ 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.

de Recaudo de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones. ...”, se evidencia que el procedimiento de recaudo de la 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 coactivo debe atender al siguiente orden para la aplicación e interpretación de las normas procesales a seguir, así:

- Las normas específicas para la Jurisdicción Coactiva 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 Ley 1066 de 2006.
- A falta de norma aplicable de la Ley 1437 de 2011, se aplicará la Ley 1564 de 2012.
- Las dudas o ausencias de regulación podrán aclararse mediante la interpretación de los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011.

En ese orden de ideas, es claro para este Despacho que el procedimiento de cobro coactivo que adelante la Administradora Colombiana de Pensiones 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 CPACA⁴.

⁴ 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.

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 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 Recaudo de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, 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 COLPENSIONES 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 Recaudo de Colpensiones, 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 la UGPP, 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 Estatuto Tributario, 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 suspensión provisional del acto administrativos solicitada por la parte demandante, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada la presente providencia, ingrésese nuevamente el proceso al Despacho, a fin de continuar con la etapa procesal correspondiente.

TERCERO. TRAMITES 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.

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.

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:

notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

wlozano.asociados@gmail.com

wlozano@ugpp.gov.co

notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co

notificacionesjudiciales@minhacienda.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 Secretaría del Juzgado presta atención al público mediante los números telefónicos 5553939 extensión 1042 y 3203680137 (Horario de atención: lunes a viernes de 8:00 a.m.-1:00 p.m. y 2:00 p.m.-5:00 p.m.).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZA**

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: **ed92e706a7c2264e750fa6734d3e1f81fa1282cc8750b6a8532d2961fa8226f5**

Documento generado en 05/08/2022 10:49:06 AM

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