



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE  
BOGOTÁ – SECCION CUARTA**

24 FEB 2020

Bogotá DC, \_\_\_\_\_.

Referencia: **Acción de Nulidad**  
 Radicación: 11001 33 37 040 **2019 00347 00**  
 Accionante: RUBEN DARIO DE JESUS MUÑETON GOMEZ  
 Accionado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ  
 Asunto: **Acepta y declara impedimento**

**1. ASUNTO**

Corresponde al despacho decidir el impedimento formulado por la señora Juez 40 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá.

**2. ANTECEDENTES**

Las pretensiones de la demanda se contraen a que se declare la nulidad del Acuerdo 724 de 2018 "Por el cual se establece el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras, y se dictan otras disposiciones", expedido por el Concejo Distrital de Bogotá.

Dicho lo anterior y revisado el expediente, observa el despacho que la demanda inicialmente le correspondió por reparto al Juzgado 40 Administrativo del Circuito de Bogotá. Sin embargo, mediante auto de 28 de noviembre de 2019 se declaró impedida por encontrarse, junto con su cónyuge, en la obligación de cancelar la contribución por valorización en comento.

Ahora bien, en el curso de otro proceso en el cual se demandaba el mismo acto administrativo, la señora Juez 40 requirió a los juzgados administrativos del Circuito de Bogotá, con el fin de que informaran si se encontraban incursos en causales de impedimento y recusación para adelantar el conocimiento del asunto, encontrando que los jueces 39, 41, 43 y 44, pertenecientes a la sección cuarta, se manifestaron impedidos. En consideración a ello, remitió el caso a este despacho.

### 3. PREMISAS NORMATIVAS

#### 3.1. De los impedimentos

El artículo 130 de la ley 1437 de 2011 dispone:

“ARTÍCULO 130. Impedimentos y recusaciones. Causales. Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables en los casos señalados en el artículo 150 de Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:

1. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren participado en la expedición del acto enjuiciado, en la formación o celebración del contrato o en la ejecución del hecho u operación administrativa materia de la controversia.
2. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren intervenido en condición de árbitro, de parte, de tercero interesado, de apoderado, de testigo, de perito o de agente del Ministerio Público, en el proceso arbitral respecto de cuyo laudo se esté surtiendo el correspondiente recurso de anulación ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en una de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso en calidad de parte o de tercero interesado.
4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados.”

Cabe precisar que, si bien es cierto el CPACA remite por disposición normativa al CPC, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia<sup>1</sup> al señalar en relación con la entrada en vigencia de la Ley 1564 de 2012, que su aplicación plena en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo fue a partir del 1º de enero de 2014. En este orden de ideas la norma a aplicar en cuanto a las causales del impedimento, es el régimen civil vigente, C.G.P., en su artículo 141.

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO Bogotá D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014). Radicación: 25000233600020120039501 (IJ).

Ahora bien, por su parte, en lo tocante al trámite del impedimento, señala el artículo 131 ibídem:

"ARTÍCULO 131. Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas:

1. El juez administrativo en quien concurra alguna de las causales de que trata el artículo anterior deberá declararse impedido cuando advierta su existencia, expresando los hechos en que se fundamenta, en escrito dirigido al juez que le siga en turno para que resuelva de plano si es o no fundado y, de aceptarla, asumirá el conocimiento del asunto; si no, lo devolverá para que aquel continúe con el trámite. Si se trata de juez único, ordenará remitir el expediente al correspondiente tribunal para que decida si el impedimento es fundado, caso en el cual designará el juez ad hoc que lo reemplace. En caso contrario, devolverá el expediente para que el mismo juez continúe con el asunto.

2. Si el juez en quien concurra la causal de impedimento estima que comprende a todos los jueces administrativos, pasará el expediente al superior expresando los hechos en que se fundamenta. De aceptarse el impedimento, el tribunal designará conjuez para el conocimiento del asunto.

[...]

7. Las decisiones que se profieran durante el trámite de los impedimentos no son susceptibles de recurso alguno.

Visto lo anterior, es del caso anotar que las causales de impedimento y recusación tienen como objetivo primordial obtener la separación del conocimiento de un asunto en particular al Juez o Magistrado en quien concurra y se compruebe alguna de las causales de recusación e impedimento, con la finalidad de garantizar la prestación de justicia independiente, equitativa e imparcial, que asegure que la función pública de administrar justicia, que le corresponde prestar al Estado, sea dispensada bajo los rigores de estos principios tutelares y en forma rápida y eficaz.

Así mismo, sobre las consecuencias que se desprenden de las causales tipificadas en el artículo 130 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y que generan un impedimento para conocer de determinado asunto, se ha advertido por la Doctrina:

*"El legislador considera que existen unas situaciones personales que afectan a los funcionarios públicos y en las cuales entra en conflicto el interés general de la función que desempeñan con el interés personal propio o de algún allegado, por lo que cuando se presentan estas circunstancias (sic) prohíbe conocer, tramitar y decidir los asuntos que generan el conflicto, pues ética y jurídicamente es necesario evitar que el funcionario tenga que optar entre su interés propio y el general. Estas prohibiciones tienen un doble sentido, proteger el interés general al evitar que sea sacrificado por el funcionario que tiene un conflicto personal con su función, y legitimar las decisiones de los funcionarios, pues muy probablemente los terceros van a suponer que aquellos decidieron teniendo en cuenta su propio beneficio.*

*Los impedimentos son entonces prohibiciones de carácter legal, noción de la que se desprenden estas consecuencias:*

*Que no es facultativo para el juez o magistrado separarse del asunto, está obligado a hacerlo, por más que considere que el hecho que ocasiona el impedimento no va a influir en su ánimo o en la ponderación de su juicio, y si no lo hace puede ser recusado. A contrario sensu, si el sentimiento subjetivo de conflicto que pueda tener un juez no ha sido tipificado como causal de impedimento, el juez no puede separarse del conocimiento del asunto y necesariamente deberá, so pena de responsabilidad penal o sancionatoria, decidir haciendo primar el interés general sobre el propio.*

*Que su interpretación debe ser restringida a las hipótesis formuladas en la ley y no pueden aplicarse por analogía.*

*Que los impedimentos son particulares, es decir, se predicen de determinado asunto, por lo que su presencia en un caso concreto no impide y sí obliga a la actuación del juez en todos los demás.*

*Las causales de impedimento han sido tomadas de la experiencia humana, de manera que se formulan caso por caso, sin que sea fácil realizar una generalización de las mismas...<sup>2</sup>*

Así las cosas, en caso de ser procedente la declaratoria de impedimento bajo las causales del C.G.P. y las especiales contempladas en el citado artículo 130 de la Ley 1437 de 2011, se tiene por cierto que lo procedente es remitir el proceso al Juez que siga en turno para que éste a su vez se pronuncie de plano respecto de aceptar o no el impedimento planteado.

#### **4. CONSIDERACIONES**

##### **Del impedimento de la Juez 40 administrativa de Bogotá**

Pues bien, para decidir sobre el impedimento manifestado por la Juez 40 administrativa, debe atender el despacho a la causal invocada en este caso por la doctora Teresa de Jesús Montaña González, cual fuere la prevista por el numeral 1 del artículo 141 de la Ley 1564 de 2012:

“ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN. Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

[...]”

---

<sup>2</sup>ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Páginas 196 y 197. Primera Edición. Legis Editores S.A. 2011.

Ahora bien, como se señaló en el recuento procesal del caso, en cumplimiento de lo previsto por el inciso primero del artículo 131 del CPACA, la juez 40 expresó los hechos en que se fundamenta su impedimento para conocer la acción, manifestando que, junto con su cónyuge, es propietaria de un bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 050N20545878 en la ciudad de Bogotá, cuya contribución de Valorización por Beneficio Local fue liquidada por el IDÚ el día 27 de diciembre de 2018.

En tal sentido, teniendo en cuenta las pretensiones de la demanda de la referencia anotadas al inicio de este documento judicial, considera este fallador que el impedimento manifestado por la titular del Juzgado 40 administrativo de Bogotá es fundado por cuanto le asiste a interés directo en las resultas del proceso y por tanto, se aceptará.

### **Del impedimento de la suscrita Juez 42 Administrativa del Circuito de Bogotá**

Así las cosas, sería del caso proceder al restante trámite procesal del caso objeto de análisis, sin embargo es deber de la suscrita funcionaria Judicial declararse impedida para conocer del presente asunto, con base en lo que a continuación se expone.

Es claro que le asiste a esta falladora también un interés indirecto en el proceso, como quiera que es sujeto pasivo de la contribución establecida por el acuerdo demandado en el medio de control bajo examen, por ser propietaria del inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria 050N00624342, cual se encuentra en la zona de influencia correspondiente al Eje Córdoba de que trata el numeral 2 del artículo 1 del Acuerdo ahora demandado.

Vale anotar que, aun cuando el bien raíz en mención ha sido avaluado catastralmente por un valor inferior a los \$500`000.000 y tiene asignado el estrato 3, la suscrita también es propietaria de otro inmueble en la ciudad de Bogotá, al que le corresponde la Matrícula Inmobiliaria 050C00468818. Por tanto, no es beneficiaria de la exclusión de que trata el numeral 12 del artículo 13 del Acuerdo objeto de censura judicial.

Así las cosas, conforme lo expuesto en el acápite de las premisas normativas, la causal de impedimento se abre paso con el objeto de conjurar la imparcialidad que debe existir en toda actuación judicial y garantizar a las partes la objetividad que se le imprima a las decisiones del juez, razones por las cuales la titular de este despacho procederá a declarar su impedimento<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Se integran al expediente las documentales que acreditan lo señalado a ff.42.44.

## De la remisión del expediente

Como se anticipó, mediante la providencia proferida por la señora Juez 40 Administrativa de este Circuito, en un proceso análogo fueron requeridos los juzgados administrativos del Circuito de Bogotá, con el fin de que informaran si se encontraban incursos en causales de impedimento y recusación para adelantar el conocimiento del asunto. De las diligencias, resultó que los demás jueces de esta Sección- 39, 41, 43 y 44- se manifestaron impedidos mediante el artículo 144 del CGP:

ARTÍCULO 144. JUEZ O MAGISTRADO QUE DEBE REEMPLAZAR AL IMPEDIDO O RECUSADO. El juez que deba separarse del conocimiento por impedimento o recusación será reemplazado por el del mismo ramo y categoría que le siga en turno atendiendo el orden numérico, y a falta de este por el juez de igual categoría, promiscuo o de otra especialidad que determine la corporación respectiva.

El magistrado o conjuer impedido o recusado será reemplazado por el que siga en turno o por un conjuer si no fuere posible integrar la sala por ese medio.

PARÁGRAFO. Sin perjuicio de la prelación que corresponde a las acciones constitucionales, la tramitación de los impedimentos y recusaciones tendrá preferencia.

Ahora bien, al encontrar que en el asunto de simple nulidad, idéntico al que nos ocupa<sup>4</sup>, los Jueces 43 y 44 Administrativos del Circuito de Bogotá<sup>5</sup>, se han manifestado impedidos para conocer del asunto, lo procedente será remitir el expediente al juez del mismo ramo – administrativo- y categoría – del circuito-, que siga en turno, aun cuando no pertenezca a esta Sección. Ello garantiza el principio de acceso a la justicia y el derecho al juez natural que, por el contrario, se desnaturalizarían si se considerase que por no pertenecer a esta misma sección se es juez de diferente ramo y se debiera remitir el superior para que aquel designara a un juez de otra jurisdicción o categoría.

En consecuencia, la Juez Cuarenta y Dos Administrativa Oral del Circuito Judicial de Bogotá:

### RESUELVE:

**PRIMERO.- Aceptar el impedimento** propuesto por la Juez Cuarenta Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, por las razones expuestas en la providencia.

---

<sup>4</sup> Exp. Radicación 11001 33 37 040 2019 00057 00. Accionante: FENALCO BOGOTÁ. Accionado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

<sup>5</sup> Se incorpora al expediente a folios 45 a 51 copia simple de las manifestaciones de impedimento de ambos despachos, obrantes en el expediente 11001 33 37 040 2019 00057 00.

**SEGUNDO.- Declararse impedida** para conocer, tramitar y resolver el presente asunto, por las razones expuestas en la providencia.

**SEGUNDO.-** Por secretaría, de manera inmediata, **remitir el expediente** al Juzgado cuarenta y cinco (45) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, para que surta el trámite pertinente e **informar** de ello a la parte accionante.

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
**JUEZ**

 <b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO</b>
Por anotación en ESTADO ELECTRONICO en la página web <a href="http://www.ramajudicial.gov.co">www.ramajudicial.gov.co.</a> , notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m. <b>26 FEB 2020</b>

Esta providencia fue notificada a los correos electrónicos de las partes, al tenor de lo establecido en el inciso 2 del artículo 201 del CPACA, como aparece a folio \_\_\_\_\_ del "LIBRO VIRTUAL DE NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS TOMO 1-JUZGADO 42 ADMINISTRATIVO"



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO  
DE BOGOTÁ SECCIÓN CUARTA**

Bogotá D.C., 24 FEB 2020

**EXPEDIENTE No. 1100133350422016 00197 00**  
**DEMANDANTE : TORRES DE LUCERNA**  
**DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**

**INICIA TRÁMITE INCIDENTAL POR DESACATO A ORDEN JUDICIAL**

Examinado el contenido de la orden impartida en auto de fecha veinticinco (25) de julio de dos mil diecinueve (2019), se encuentra que el despacho dispuso oficiar al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, con el objeto de que allegara copia del expediente administrativo de la actuación con la cual se profirió Liquidación Oficial No. 0000000101813824 de 10 de marzo de 2015 contra el contribuyente Constructora Torres de Lucerna S.A.S.

Para proceder al cumplimiento de lo ordenado, se le otorgó al requerido el término de los cinco (05) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, que fue surtida el día jueves 25 de julio de 2019<sup>1</sup>

No obstante lo anterior, mediante memorial radicado el 30 de agosto de 2019, el Subdirector de Liquidación Oficial de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Cundinamarca, aportó reporte de trazabilidad de la operación de expedición de la liquidación del impuesto de registro. Como se puede observar, entonces, el requerido se abstuvo de aportar copia del expediente administrativo de la actuación administrativa que concluyó en la expedición de la liquidación 0000000101813824 de 10 de marzo de 2015.

Por esta razón, será del caso hacer uso de los poderes correccionales del juez, según lo previsto en los artículos 44 y 129 del Código General del Proceso, con miras a garantizar la adecuada marcha del proceso en un término razonable.

---

<sup>1</sup> F. 173.

En consecuencia y con el fin de que se cumplan la orden de este Despacho judicial consignadas en el auto de (25) de julio de dos mil diecinueve (2019), se requerirá a la gobernación de Cundinamarca para que:

- i) Informe por escrito a este Despacho las razones del incumplimiento de la orden impartida.
- ii) En el término improrrogable de cinco días (5), contados desde la notificación de este auto, remita copia del **expediente administrativo** de la actuación administrativa que concluyó en la expedición de la liquidación 0000000101813824 de 10 de marzo de 2015.

Se hará saber a la entidad que aparece incurso en incumplimiento de la orden judicial que la renuencia al acatamiento de la misma dará lugar a la aplicación de la sanción establecida en el numeral 3 del artículo 44 del Código General del Proceso, que señala:

**"Artículo 44. Poderes correccionales del juez.**

*Sin perjuicio de la acción disciplinaria a que haya lugar, el juez tendrá los siguientes poderes correccionales:*

*(...)*

*2. Sancionar con arresto inmutable hasta por quince (15) días a quien impida u obstaculice la realización de cualquier audiencia o diligencia.*

*3. Sancionar con multas hasta por diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) a sus empleados, a los demás empleados públicos y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución. (...)*

En consecuencia la Juez Cuarenta y Dos Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá:

**RESUELVE**

**PRIMERO.** - **Dar apertura el incidente de desacato en contra del representante legal de la Gobernación de Cundinamarca**, con miras a establecer si es procedente la imposición de las sanciones establecidas los numerales 2 y 3 del artículo 44 del CGP por incumplimiento a la orden judicial impartida en el auto de (25) de julio de dos mil diecinueve (2019).

**SEGUNDO.- Notificar** este auto al representante legal del **representante legal de la Gobernación de Cundinamarca** o a quien haga sus veces.

**TERCERO.- Correr traslado del incidente** al representante legal de la Gobernación de Cundinamarca o a quien haga sus veces por el término de tres (3) días, para que aporte las pruebas que pretenda hacer valer dentro del presente trámite y ejerza los derechos de defensa y contradicción.

**CUARTO.- Requiérase** al representante legal de la Gobernación de Cundinamarca o quien haga sus veces para que: **i)** informe por escrito a este Despacho las razones del incumplimiento de la orden impartida en el auto de (25) de julio de dos mil diecinueve (2019) y, **ii)** en el término improrrogable de cinco días (5), contados desde la notificación de este auto, remita la prueba decretada en auto de (25) de julio de dos mil diecinueve (2019), conforme a lo expuesto en el considerando de esta providencia.

**Notifíquese y Cúmplase**



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
**JUEZ**

	<b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO</b> <b>ORAL DE BOGOTÁ D.C.</b>
<b>NOTIFICACIÓN ESTADO</b>	
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO en la página web <a href="http://www.ramajudicial.gov.co">www.ramajudicial.gov.co</a> , notifico a las partes la anterior providencia hoy	
_____ a las 8:00 a.m.	
<b>25 FEB. 2020</b>	
Secretario	



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO  
DE BOGOTÁ – SECCION CUARTA**

Bogotá DC, 24 FEB 2020

Referencia: **11001333704220170007700**  
Radicación: **CARMEN JULIA RIAÑO PULIDO**  
Ejecutante: **NACIÓN / MINISTERIO DE EDUCACIÓN / FONDO  
NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO - FOMAG**  
Ejecutado: **11001333704220170007700**

**Corre traslado de las excepciones propuestas**

Atendiendo a lo prescrito en el numeral primero del artículo 443 del CGP, se corre traslado al ejecutante por diez (10) días, de las excepciones de mérito propuestas por el ejecutado para que se pronuncie sobre ellas, y adjunte o pida las pruebas que pretende hacer valer.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ANA ELSA AGUDELO AREVALO**

**JUEZ**

25 FEB. 2020



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

Bogotá DC,

**24 FEB 2020**

**Expediente No. 110013337 042 2017 00171 00**  
**Demandante : Salud Total EPS**  
**Demandado: COLPENSIONES**

**AUTO CORRE TRASLADO ALEGATOS**

Finiquitada la etapa de práctica de pruebas, dispone el Despacho correr traslado común por diez (10) días hábiles con el fin de que las partes presenten por escrito sus alegatos de conclusión.

Vencido el término anterior, ingresen inmediatamente las diligencias al Despacho para proferir sentencia.

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**JUEZ**

	<b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C.</b>
<b>NOTIFICACIÓN ESTADO</b>	
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO en la página web <a href="http://www.ramajudicial.gov.co">www.ramajudicial.gov.co</a> , notifico a las partes la anterior providencia hoy <b>25 FEB 2020</b> a las 8:00 a.m.	

*Esta providencia fue notificada a los correos electrónicos de las partes, al tenor de lo establecido en el inciso 2 del artículo 201 del CPACA, como aparece a folio \_\_\_\_\_ del "LIBRO VIRTUAL DE NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS TOMO 1-JUZGADO 42 ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ".*



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO  
DE BOGOTÁ - SECCIÓN CUARTA**

Bogotá D.C.,

24 FEB 2020

**RADICADO: 11001333704221700196 00**  
**DEMANDANTE: TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.**  
**DEMANDADO: ESTRUCTURAS ESPECIALES S.A.**

**EJECUTIVO**

Procede el Despacho a decidir sobre la viabilidad de ordenar la medida cautelar solicitada por el apoderado de TERMINAL DE TRANSPORTE S.A., dentro del proceso ejecutivo de la referencia.

**1. ANTECEDENTES**

Actuando a través de apoderado judicial, TERMINAL DE TRANSPORTE S.A., promovió demanda ejecutiva en contra del contratista ESTRUCTURAS ESPECIALES S.A.

Mediante auto de 12 de diciembre de 2019, se libró mandamiento de pago a favor del ejecutante por los siguientes conceptos:

- 1.1. Por la suma de DOSCIENTOS CINCO MILLONES VEINTITRÉS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS CON NUEVE CENTAVOS (\$ 205.023.986,09 M/CTE.) valor que corresponde al saldo insoluto de la obligación dineraria contenida en el acta de liquidación bilateral del contrato No. TT-088-2012.
- 1.2. Por la suma de CIENTO VEINTITRÉS MILLONES OCHOCIENTOS TRES MIL SETECIENTOS VEINTICINCO PESOS CON CINCO CENTAVOS (\$123'803.725,5 M/CTE.), por concepto de la tasa de intereses de la suma prevista en el numeral anterior, de conformidad con el numeral 8 del artículo 4° de la Ley 80 de 1993.

Mediante auto de 12 de diciembre de 2019, previo a estudiar la viabilidad de decretar la medida cautelar solicitada, se requirió a la parte ejecutante para que pusiera en conocimiento del despacho las entidades bancarias y las correspondientes cuentas de

Mediante memorial de 15 de enero de 2020, la parte ejecutante manifestó al despacho no contar con la información requerida y encontrarse en imposibilidad de obtenerla, en virtud de la reserva bancaria.

## 2. CONSIDERACIONES

En primer lugar se debe anotar que en el presente asunto corresponde aplicar en lo respectivo, las disposiciones previstas en el Código General del Proceso, tanto por la remisión genérica contemplada en el artículo 306 del CPACA, como por la remisión específica para la ejecución de títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, prevista por el artículo 299 del mismo código.

Dicho lo anterior y teniendo en cuenta los antecedentes de esta actuación judicial, advierte el despacho que el artículo 599 y subsiguientes del Código General del Proceso, regularon lo relativo a las medidas cautelares dentro del proceso ejecutivo, prescribiendo que las medidas de embargo y secuestro de los bienes del deudor se pueden decretar tanto a petición de parte como de oficio.

Ahora bien, aunque ha existido una discusión extensa al respecto de las medidas cautelares en los procesos ejecutivos tramitados ante esta jurisdicción cuando el ejecutado es una entidad estatal y los bienes a embargar son de uso público u ostentan la naturaleza jurídica de inembargables, advierte el despacho que en el presente el ejecutante es la persona jurídica de derecho público y el deudor de las obligaciones es el particular Estructuras Especiales S.A. Teniendo en cuenta lo anterior, resulta innecesario hacer un estudio tanto de la inembargabilidad de sus recursos, como de la prohibición del embargo del porcentaje del salario mínimo y cuentas pensionales entre otros.

Dicho ello, téngase presente lo prescrito respecto del embargo y secuestro en el Código General del Proceso:

ARTÍCULO 599. EMBARGO Y SECUESTRO. Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.

Cuando se ejecute por obligaciones de una persona fallecida, antes de liquidarse la sucesión, sólo podrán embargarse y secuestrarse bienes del causante.

El juez, al decretar los embargos y secuestros, podrá limitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un solo bien o de bienes

afectados por hipoteca o prenda\* que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o su venalidad.

En el momento de practicar el secuestro el juez deberá de oficio limitarlo en la forma indicada en el inciso anterior, si el valor de los bienes excede ostensiblemente del límite mencionado, o aparece de las facturas de compra, libros de contabilidad, certificados de catastro o recibos de pago de impuesto predial, o de otros documentos oficiales, siempre que se le exhiban tales pruebas en la diligencia.

En los procesos ejecutivos, el ejecutado que proponga excepciones de mérito o el tercer afectado con la medida cautelar, podrán solicitarle al juez que ordene al ejecutante prestar caución hasta por el diez por ciento (10%) del valor actual de la ejecución para responder por los perjuicios que se causen con su práctica, so pena de levantamiento. La caución deberá prestarse dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del auto que la ordene. Contra la providencia anterior, no procede recurso de apelación. Para establecer el monto de la caución, el juez deberá tener en cuenta la clase de bienes sobre los que recae la medida cautelar practicada y la apariencia de buen derecho de las excepciones de mérito.

La caución a que se refiere el artículo anterior, no procede cuando el ejecutante sea una entidad financiera o vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o una entidad de derecho público.

Cuando se trate de caución expedida por compañía de seguros, su efectividad podrá reclamarse también por el asegurado o beneficiario directamente ante la aseguradora, de acuerdo con las normas del Código de Comercio.

PARÁGRAFO. El ejecutado podrá solicitar que de la relación de bienes de su propiedad e ingresos, el juez ordene el embargo y secuestro de los que señale con el fin de evitar que se embarguen otros, salvo cuando el embargo se funde en garantía real. El juez, previo traslado al ejecutante por dos (2) días, accederá a la solicitud siempre que sean suficientes, con sujeción a los criterios establecidos en los dos incisos anteriores.

Por su parte, Igualmente, el artículo 593 numeral 10 del C.G.P. señala:

Para efectuar embargos se procederá así:

(...)

“El de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso primero del numeral 4, debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, que no podrá exceder del valor del crédito y las costas más un cincuenta por ciento (50%). Aquellos deberán constituir certificado del depósito y ponerlo a disposición del juez dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo.”

Teniendo en cuenta la normatividad aplicable y en vista de transcurrido más de 18 meses desde la exigibilidad de la obligación -08 de mayo de 2015- comprende el Despacho que es dable acceder a la solicitud de medidas de embargo, de conformidad con lo indicado en el artículos 593 numeral 10, del C.G.P.

Así las cosas, teniendo en cuenta el secreto profesional 2º del artículo 74 de la Constitución y los límites o excepciones al derecho a la intimidad contenidos en el artículo 15 de la

mediante auto de 12 de diciembre de 2019 y, en su lugar, se decretará el embargo sobre los dineros que el ejecutado Estructuras Especiales S A, posea en cuentas corrientes y/o de ahorro, certificados de depósito a término fijo en: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, BANCO DE OCCIDENTE, BANCO BBVA, BANCO DE OCCIDENTE, BANCO DAVIVIENDA, BANCO CAJA SOCIAL, BANCO BANCOLOMBIA, BANCO DE BOGOTÁ, BANCO POPULAR, BANCO COLPATRIA, BANCO CITIBANK y BANCO AV VILLAS, en el Distrito Capital de Bogotá, siempre y cuando estos no provengan del presupuesto general de la Nación, de las transferencias de la Nación o de la seguridad social, tal y como lo dispone el artículo 594-1,4, ibídem.

Por otra parte, es necesario anotar lo referente al límite de la medida cautelar aquí decretada, como quiera que el inciso 2° del artículo 599 del CGP establece:

Artículo 599 (...) "El Juez al decretar los embargos y secuestros, podrá limitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un solo bien o bienes afectados por hipoteca o prenda que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o su venalidad. (...)"

Con fundamento en lo anterior, se limitará el monto del embargo hasta el valor del mandamiento de pago incrementado en un 50% esto es, hasta cuatrocientos NOVENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y UN MIL QUINIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS CON VEINTICINCO CENTAVOS (\$493.241.567,25m/c).

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá,

## **RESUELVE**

**Primero.- Decretar** el embargo y retención de los dineros que obran en las cuentas bancarias de ESTRUCTURAS ESPECIALES S A identificada con NIT 800040304 – 7.

**Segundo.- Oficiar** por secretaría a los Bancos Av Villas, Caja Social, Colpatría, Corpbanca S.A, Davivienda, Banco de Bogotá, Banco de Occidente, Banco Falabella, GNB Sudameris, Banco Pichincha S.A, Banco Popular, Bancolombia, Bancoomeva S.A, Bbva Colombia S.A, Citibank S.A y Helm Bank, con el fin de **que retengan los fondos** contenidos en las cuentas bancarias de ESTRUCTURAS ESPECIALES S A identificada con NIT 800040304 – 7, y **remitan a este Despacho judicial certificación de las cuentas y montos retenidos**, en el término de los 2 días hábiles siguientes a la comunicación de esta providencia.

**Tercero.-** Vencido el término concedido a las entidades financieras, **pase inmediatamente el proceso al despacho** con el fin de comunicar la cuenta de depósitos judiciales de este despacho, a donde deben colocarse los dineros embargados.

**Cuarto.- Límitese** el monto del embargo hasta el valor del mandamiento de pago incrementado en un 50% esto es, hasta NOVENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y UN MIL QUINIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS CON VEINTICINCO CENTAVOS (\$493.241.567,25m/c).

Se conserva registro del original de esta providencia, en la ubicación compartida de almacenamiento virtual de este Despacho.

**Notifíquese y cúmplase.**



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**Juez**

MCA

	<b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C.</b>
<b>NOTIFICACIÓN ESTADO</b>	
Por anotación en ESTADO notifico a las partes la anterior providencia hoy	
<b>25 FEB. 2020</b> a las 8:00 a.m.	
	
<b>JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO</b>	
Secretaria	



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

**24 FEB 2020**

Bogotá D. C., \_\_\_\_\_.

**Expediente N°: 11001 33 37 042 2018 00116 00**  
**Demandante: COMPENSAR EPS**  
**Demandado: COLPENSIONES**

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Decide el despacho sobre la solicitud de que se decrete medida cautelar dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, mediante los cuales se ordena a Compensar EPS, restituir a Colpensiones sumas giradas erradamente por concepto de aportes al SGSS en Salud.

**II. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

**Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda**

Arguye el apoderado de la demandante que los actos administrativos son violatorios del sistema jurídico, en tanto que las sumas recibidas por concepto de aportes al subsistema de salud, fueron a su vez girados por la compañía demandantes al Fondo de Solidaridad y Garantía – Fosyga.

**Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

Sostiene el autor que la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en que la continuación incesante el procedimiento administrativo de cobro coactivo podría repercutir en un pago de lo debido con cargo a los recursos de naturaleza para fiscal con fondos provenientes de las UPC, cuya única destinación puede ser la garantía de atención de los afiliados a través de los pagos a las IPS, por los servicios en salud que éstas presten.

Adicionalmente, afirma que en caso de que se ordene el embargo de las cuentas de la demandante, se le ocasionaría un grave perjuicio reputacional.

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

Al contestar la demanda, Colpensiones sostuvo que no se observa una ostensible violación al ordenamiento jurídico que justifique la adopción de una medida cautelar, como quiera que los actos administrativos se ajustan a derecho al ordenar el reintegro de aportes girados erradamente y que configuran un pago de lo no debido.

#### **VI. 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, legando al legislador la facultad de establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, en el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se previó la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, medida cuya finalidad no es otra que "*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)

**Examen de requisitos formales y sustanciales de la solicitud:** la medida cautelar no tiene una relación necesaria con las pretensiones de la demanda (art. 230).

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 decretara 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*.

En concreto, estima esta Judicatura 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, [...]

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

---

2. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACION

Obsérvese que la *necesidad* de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiada por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup>, 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 la misma, *“para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”*.

Al respecto, señaló el Consejo de Estado:

“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 ahora en consideración que el apoderado de la demandante manifestó la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en que, de proceder la demandante al pago con recursos de naturaleza para fiscal con fondos provenientes de las UPC, se violaría el mandato de destinación única que garantiza la atención de los afiliados a través de los pagos a las IPS, por los servicios en salud que éstas presten. Adicionalmente, afirma que en caso de que se ordene el embargo de las cuentas de la demandante, se le ocasionaría un grave perjuicio reputacional.

No obstante, se advierte que el actor omite que, dentro de la regulación jurídica del procedimiento administrativo de cobro coactivo, se ha previsto como excepción al mandamiento de pago el haber interpuesto demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo:

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

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

[...]

---

<sup>2</sup> 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,

Siendo, entonces, que el numeral 05 del transcrito artículo 831 del Estatuto Tributario prevé que contra el mandamiento de pago procede la excepción de interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, entiende este fallador que con ocasión de la interposición de la presente demanda no será dable para la autoridad demandada adelantar 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.

A estos efectos, atiéndase que siguiendo lo establecido por el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, es claro que no se ha establecido de forma definitiva la legalidad de los actos, fenómeno que tendrá lugar solo hasta que exista decisión en firme respecto de esta acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

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, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

(Resalta el Despacho.)

Ahora bien, para mayor entendimiento de la actuación administrativa que ha de desplegarse con ocasión de la presentación de excepciones, atiéndase a lo previsto por el artículo 833 del mismo estatuto:

ARTICULO 833. EXCEPCIONES PROBADAS. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

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

interposición de demanda, la autoridad competente que ejerce la jurisdicción coactiva habrá de declararla probada y, en consecuencia, deberá ordenar la terminación del procedimiento y el levantamiento de las medidas preventivas, de ser el caso que se hayan decretado.

Con lo cual, queda desvirtuado que de no decretarse la medida cautelar en cuestión, dentro del eventual proceso de cobro coactivo podrían decretarse medidas de embargo sobre las cuentas de la demandante y, en consecuencia, no se ocasionaría un obstáculo ni un riesgo en el flujo de los recursos hacia las IPS que prestan servicios a sus protegidos, ni una afectación a la reputación mercantil del demandante.

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:

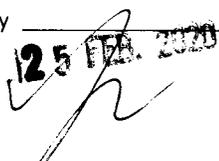
**RESUELVE**

**ÚNICO.** - **Se niega** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por el actor, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Notifíquese y cúmplase**

  
**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
**Juez**

MCA

 <b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO</b>
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.
 <b>JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO SECRETARIO</b>



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

Bogotá D.C., **24 FEB 2020**

**MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN DE REPETICIÓN**  
**EXPEDIENTE No. 110013337 042 2018 00152 00.**  
**DEMANDANTE: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DE  
GOBIERNO DISTRITAL.**  
**DEMANDADO: JUAN MANUEL OSPINA RESTREPO Y JOSÉ LUIS BERRIO  
CUTIVA.**

**AUTO ORDENA NOTIFICAR PERSONALMENTE.**

Ingresa el expediente al despacho precedido de informe secretarial para proveer según corresponda.

Observa el despacho, que, si bien lo procedente sería abrir el proceso a pruebas, no se evidencia en el expediente la notificación personal al Agente del Ministerio Público según lo ordenado en el numeral tercero del auto admisorio (fls. 332-333 c.p.2), y de conformidad con lo estipulado en el artículo 127 y 191 del C.C.A.:

***ARTÍCULO 127.** Modificado por el art. 19, Decreto Nacional 2304 de 1989, Modificado por el art. 35, Ley 446 de 1998. El Ministerio Público es parte y podrá intervenir en todos los procesos e incidentes que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en las conciliaciones extrajudiciales ante los centros de conciliación e intervendrá en éstos en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales. Por consiguiente, se le notificará personalmente el auto admisorio de la demanda, el que fije fecha para audiencia de conciliación, la sentencia proferida en primera instancia y el primer auto dictado en segunda instancia.*

(...)

***ARTÍCULO 191.** Modificado por el art. 44, Decreto Nacional 2304 de 1989, Modificado por el art. 57, Ley 446 de 1998. Prestada la caución, cuando a ella hubiere lugar, el ponente admitirá la demanda, si reúne los requisitos legales, y ordenará que el auto admisorio se notifique personalmente al demandado o demandados, para que la contesten, si a bien tienen, y pidan pruebas, dentro del término de diez (10) días.*

*El auto admisorio de la demanda también debe notificarse personalmente, al Ministerio Público.*

*Si la demanda no se admite, en el mismo auto se debe ordenar la devolución de la caución, previa ejecutoria.*

En vista de lo anterior, y para evitar futuras irregularidades o nulidades, este despacho ordenará realizar la notificación personal al Agente del Ministerio Público.

En mérito de lo expuesto, la Juez Cuarenta y Dos Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá,

**RESUELVE:**

**Primero. - Por secretaría,** proceder a la práctica de la notificación personal al Agente del Ministerio Público.

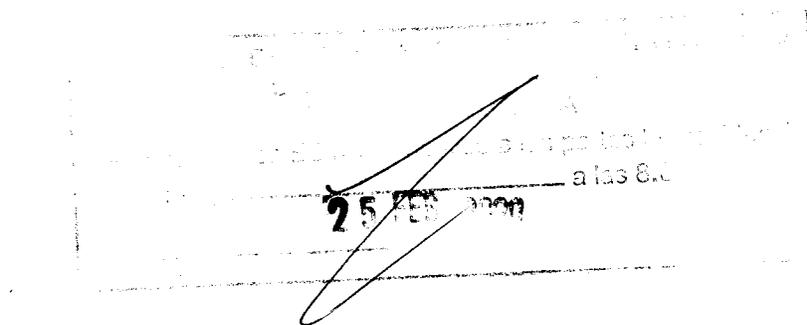
**Segundo. - Fijar** en lista por el término de diez (10) días para los efectos previstos en el numeral 5 del artículo 207 del C.C.A.

Se conserva registro del original de esta providencia, en la ubicación compartida de almacenamiento virtual de este Despacho.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ANA ELSA AGUDELO AREVALO**  
**JUEZ**

YMMD





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

**24 FEB 2020**

Bogotá D. C., \_\_\_\_\_.

**Expediente N°: 11001 33 37 042 2018 00334 00**  
**Demandante: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**  
**Demandado: UGPP**

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Decide el despacho sobre la solicitud de que se decrete medida cautelar dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, mediante los cuales se ordenó iniciar la actuación administrativa de cobro de aportes patronales no realizados por la demandante respecto de una pensión que fue reliquidada por orden judicial.

**II. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

**Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda**

Arguye el apoderado de la demandante que los actos administrativos son violatorios del sistema jurídico, en tanto afirma que los funcionarios que expidieron los actos administrativos demandados carecían de competencia para ello, como quiera que tal facultad no fue prevista por el Decreto 575 de 2013.

Igualmente, sostiene que los conceptos sobre los cuales se ordenó adelantar las gestiones de cobro, no están contemplados en el Decreto 1158 de 1994.

Finalmente, argumenta que los actos administrativos fueron expedidos en flagrante violación al debido proceso, en tanto previo a la expedición del acto administrativo

que impone el gravamen, debió emitirse y notificarse un acto administrativo de trámite respecto del cual, el directamente afectado, pudiera ejercer el derecho de defensa.

### **Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

Sostiene el autor que la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en evitar el inicio de cobros coactivos en donde pudiera llegarse a embargar dineros del presupuesto de la entidad demandante, imposibilitándole a esta el ejercicio de su misión.

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

Pese a haber sido notificada del auto mediante el cual se corrió traslado de la medida cautelar solicitada<sup>1</sup>, la UGPP decidió guardar silencio.

## **VI. 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, legando al legislador la facultad de establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, en el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se previó la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, medida cuya finalidad no es otra que "*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

---

<sup>1</sup> F. 132, Cuaderno Principal.

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"2.

(Subrayado fuera de texto)

**Examen de requisitos formales y sustanciales de la solicitud:** la medida cautelar no tiene una relación necesaria con las pretensiones de la demanda (art. 230).

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*.

En concreto, estima esta Judicatura 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

---

2. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

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, [...]

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

Obsérvese que la *necesariedad* de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiada por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup>, 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 la misma, *“para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”*.

Al respecto, señaló el Consejo de Estado en la precitada sentencia:

“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 ahora en consideración que el apoderado de la demandante manifestó la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en evitar el inicio de cobros coactivos en donde pudiera llegarse a embargar dineros del presupuesto de la entidad demandante, imposibilitándole a esta el ejercicio de su misión.

No obstante, se advierte por el despacho que el actor omite tener en consideración que en la regulación del procedimiento administrativo de cobro coactivo, se ha

---

<sup>3</sup> 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,

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: [...]

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

Atendiendo, entonces 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.

A estos efectos, atiéndase que siguiendo lo establecido por el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, es claro que no se ha establecido de forma definitiva la legalidad de los actos, fenómeno que tendrá lugar solo hasta que exista decisión en firme respecto de esta acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

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, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

(Resalta el Despacho.)

Ahora bien, para mayor entendimiento de la actuación administrativa que ha de desplegarse con ocasión de la presentación de excepciones, atiéndase a lo previsto por el artículo 833 del mismo estatuto:

ARTICULO 833. EXCEPCIONES PROBADAS. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

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 jurisdicción coactiva habrá de declararla probada y, en consecuencia, deberá ordenar la terminación del procedimiento y el levantamiento de las medidas preventivas, de ser el caso que se hayan decretado.

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

**ÚNICO.- Se niega** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por el actor, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Notifíquese y cúmplase**



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**Juez**

	<b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO</b>
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.	
<b>25 FEB 2020</b>	
JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO SECRETARIO	

MCA



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

**24 FEB 2020**

Bogotá D. C., \_\_\_\_\_.

**Expediente N°: 11001 33 37 042 2018 00335 00**  
**Demandante: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**  
**Demandado: UGPP**

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Decide el despacho sobre la solicitud de que se decrete medida cautelar dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, mediante los cuales se ordenó iniciar la actuación administrativa de cobro de aportes patronales no realizados por la demandante respecto de una pensión que fue reliquidada por orden judicial.

**II. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

**Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda**

Arguye el apoderado de la demandante que los actos administrativos son violatorios del sistema jurídico, en tanto afirma que los funcionarios que expidieron los actos administrativos demandados carecían de competencia para ello, como quiera que tal facultad no fue prevista por el Decreto 575 de 2013.

Igualmente, sostiene que los conceptos sobre los cuales se ordenó adelantar las gestiones de cobro, no están contemplados en el Decreto 1158 de 1994.

Finalmente, argumenta que los actos administrativos fueron expedidos en flagrante violación al debido proceso, en tanto previo a la expedición del acto administrativo

que impone el gravamen, debió emitirse y notificarse un acto administrativo de trámite respecto del cual, el directamente afectado, pudiera ejercer el derecho de defensa.

### **Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

Sostiene el autor que la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en evitar el inicio de cobros coactivos en donde pudiera llegarse a embargar dineros del presupuesto de la entidad demandante, imposibilitándole a esta el ejercicio de su misión.

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

Pese a haber sido notificada del auto mediante el cual se corrió traslado de la medida cautelar solicitada<sup>1</sup>, la UGPP decidió guardar silencio.

### **IV. 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, legando al legislador la facultad de establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, en el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se previó la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, medida cuya finalidad no es otra que "*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

---

<sup>1</sup> F. 116, Cuaderno Principal.

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"2.

(Subrayado fuera de texto)

**Examen de requisitos formales y sustanciales de la solicitud:** la medida cautelar no tiene una relación necesaria con las pretensiones de la demanda (art. 230).

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*.

En concreto, estima esta Judicatura 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

---

2. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

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, [...]

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

Obsérvese que la *necesariedad* de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiada por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup>, 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 la misma, *“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 que se acaba de citar:

“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 ahora en consideración que el apoderado de la demandante manifestó la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en evitar el inicio de cobros coactivos en donde pudiera llegarse a embargar dineros del presupuesto de la entidad demandante, imposibilitándole a esta el ejercicio de su misión.

No obstante, se advierte por el despacho que el actor omite tener en consideración que en la regulación del procedimiento administrativo de cobro coactivo, se ha

---

<sup>3</sup> 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,

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: [...]

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

Atendiendo, entonces 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.

A estos efectos, atiéndase que siguiendo lo establecido por el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, es claro que no se ha establecido de forma definitiva la legalidad de los actos, fenómeno que tendrá lugar solo hasta que exista decisión en firme respecto de esta acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

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, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

(Resalta el Despacho.)

Ahora bien, para mayor entendimiento de la actuación administrativa que ha de desplegarse con ocasión de la presentación de excepciones, atiéndase a lo previsto por el artículo 833 del mismo estatuto:

ARTICULO 833. EXCEPCIONES PROBADAS. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

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 jurisdicción coactiva habrá de declararla probada y, en consecuencia, deberá ordenar la terminación del procedimiento y el levantamiento de las medidas preventivas, de ser el caso que se hayan decretado.

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

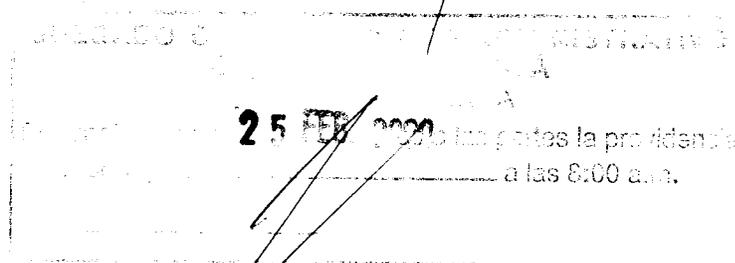
**ÚNICO.- Se niega** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por el actor, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Notifíquese y cúmplase**



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**Juez**





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

Bogotá D. C., 12 4 FEB 2020

**Expediente N°:** 11001 33 37 042 2018 00351 00  
**Demandante:** ICBF  
**Demandado:** UGPP.

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Decide el despacho sobre la solicitud de que se decrete medida cautelar dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, mediante los cuales se ordenó iniciar la actuación administrativa de cobro de aportes patronales no realizados por la demandante respecto de una pensión que fue reliquidada por orden judicial.

**II. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

**Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda.**

Arguye la apoderada de la demandante que los actos administrativos son violatorios del sistema jurídico, por pretender el cobro de aportes que se encuentran prescritos, toda vez que trascurrieron más de cinco (05) años, a partir de la fecha en que se hicieron exigibles, antes de ejercer la facultad de cobro.

Afirma que el ICBF no se vinculó al proceso judicial que reliquidó la pensión y al tener la orden dada efecto *inter partes* no vincula a esta entidad. Además, señala que la UGPP pretende el cobro de una suma de dinero, la cual no se encuentra detallada con claridad. Por ende, existe falsa motivación por inexactitud de la liquidación.

## **Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

No menciona la actora qué perjuicios se ocasionarían por una posible demora en el trámite procesal.

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

Pese a haber sido notificada del auto mediante el cual se corrió traslado de la medida cautelar solicitada<sup>1</sup>, la UGPP decidió guardar silencio

### **VI. 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, legando al legislador la facultad de establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, en el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se previó la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, medida cuya finalidad no es otra que "*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.*"

---

<sup>1</sup> F. 78, Cuaderno Principal.

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"2.

(Subrayado fuera de texto)

**Examen de requisitos formales y sustanciales de la solicitud:** Relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (art. 230).

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*.

En concreto, estima esta Judicatura 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

---

2. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

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 Administrativo<sup>3</sup>, 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 la misma, "*para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*".

Al respecto, señaló el Consejo de Estado:

"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."<sup>4</sup>

En este orden de ideas, ha de tenerse ahora en consideración que la parte actora omitió pronunciarse sobre la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia. Aun cuando la solicitud la realiza con el fin de proteger y garantizar el objeto del proceso, no acredita qué perjuicios se ocasionarían en caso de no adoptarse tal 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:

---

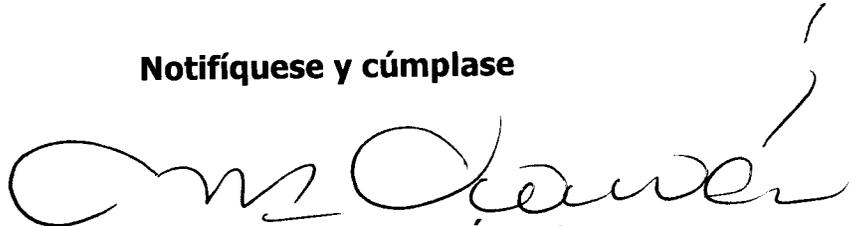
<sup>3</sup> Providencia de veintisiete (27) de septiembre de dos mil dieciocho, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado dentro del proceso con radicado número 25000-23-37-000-2016-01357-01.

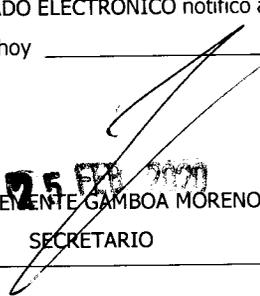
<sup>4</sup> Ibidem.

**RESUELVE**

**ÚNICO.- Se niega** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por el actor, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Notifíquese y cúmplase**

  
**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
**Juez**

 <p><b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO</b></p>
<p>Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.</p>
<p> <b>JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO</b> SECRETARIO</p>

YMMD.



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

Bogotá D. C., 24 FEB 2020

**Expediente N°: 11001 33 37 042 2018 00362 00**  
**Demandante: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**  
**Demandado: UGPP**

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Decide el despacho sobre la solicitud de que se decrete medida cautelar dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, mediante los cuales se ordenó iniciar la actuación administrativa de cobro de aportes patronales no realizados por la demandante respecto de una pensión que fue reliquidada por orden judicial.

**II. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

**Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda**

Arguye el apoderado de la demandante que los actos administrativos son violatorios del sistema jurídico, en tanto afirma que los funcionarios que expidieron los actos administrativos demandados carecían de competencia para ello, como quiera que tal facultad no fue prevista por el Decreto 575 de 2013.

Igualmente, sostiene que los conceptos sobre los cuales se ordenó adelantar las gestiones de cobro, no están contemplados en el Decreto 1158 de 1994.

Finalmente, argumenta que los actos administrativos fueron expedidos en flagrante violación al debido proceso, en tanto previo a la expedición del acto administrativo

que impone el gravamen, debió emitirse y notificarse un acto administrativo de trámite respecto del cual, el directamente afectado, pudiera ejercer el derecho de defensa.

### **Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

Sostiene el autor que la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en evitar el inicio de cobros coactivos en donde pudiera llegarse a embargar dineros del presupuesto de la entidad demandante, imposibilitándole a esta el ejercicio de su misión.

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

Pese a haber sido notificada del auto mediante el cual se corrió traslado de la medida cautelar solicitada<sup>1</sup>, la UGPP decidió guardar silencio.

### **IV.-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, legando al legislador la facultad de establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, en el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se previó la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, medida cuya finalidad no es otra que "*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

---

<sup>1</sup> F. 138, Cuaderno Principal.

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"2.

(Subrayado fuera de texto)

**Examen de requisitos formales y sustanciales de la solicitud:** la medida cautelar no tiene una relación necesaria con las pretensiones de la demanda (art. 230).

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*.

En concreto, estima esta Judicatura 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

---

2. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

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, [...]

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

Obsérvese que la *necesariedad* de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiada por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup>, 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 la misma, *“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 que se acaba de citar:

“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 ahora en consideración que el apoderado de la demandante manifestó la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en evitar el inicio de cobros coactivos en donde pudiera llegarse a embargar dineros del presupuesto de la entidad demandante, imposibilitándole a esta el ejercicio de su misión.

No obstante, se advierte por el despacho que el actor omite tener en consideración que en la regulación del procedimiento administrativo de cobro coactivo, se ha

---

<sup>3</sup> 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,

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: [...]

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

Atendiendo, entonces 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.

A estos efectos, atiéndase que siguiendo lo establecido por el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, es claro que no se ha establecido de forma definitiva la legalidad de los actos, fenómeno que tendrá lugar solo hasta que exista decisión en firme respecto de esta acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

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, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

(Resalta el Despacho.)

Ahora bien, para mayor entendimiento de la actuación administrativa que ha de desplegarse con ocasión de la presentación de excepciones, atiéndase a lo previsto por el artículo 833 del mismo estatuto:

ARTICULO 833. EXCEPCIONES PROBADAS. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas

preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

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 jurisdicción coactiva habrá de declararla probada y, en consecuencia, deberá ordenar la terminación del procedimiento y el levantamiento de las medidas preventivas, de ser el caso que se hayan decretado.

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

**ÚNICO.- Se niega** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por el actor, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Notifíquese y cúmplase**

  
**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
**Juez**  
25 FEB 2009  
10:00 am.



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

24 FEB 2020

Bogotá D. C., \_\_\_\_\_

**RADICADO:** 11001 33 37 042 2019 00007 00  
**DEMANDANTE:** REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.  
**DEMANDADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA  
PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Vencido el término de traslado de la medida cautelar (f.3 C. MC), 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 REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, con base en lo dispuesto en el artículo 229 del C.P.A.C.A., solicita como medida cautelar la suspensión la Resolución No. RDP 003431 del 29 de enero de 2016 y sus actos confirmatorios, mediante los cuales la UGPP resuelve efectuar los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aportes patronales de un pensionado (f.1 C. MC).

**Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda**

Argumenta que la resolución demandada no solo fue proferida por funcionario incompetente, pues el Subdirector de Determinación de Derechos pensionales de la UGPP no tiene la facultad para imponer el cobro de aportes, sino que además desconoció el derecho a la defensa y contradicción, toda vez que no se le dio la oportunidad de intervenir en la actuación administrativa adelantada por la UGPP que impuso la carga prestación sin fundamento normativo, en la medida que se emitió y notificó acto administrativo definitivo sin que previamente se hubiera emitido el acto que ordena dar

inicio a la actuación administrativa y notificarle para ejercer el derecho y aportar o solicitar pruebas.

Igualmente señala que se exige el pago al mismo presupuesto de la Nación, luego a su juicio, no tiene sentido reclamarle a ella las erogaciones con el argumento de estabilidad fiscal.

### **Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

Afirma el actor que de no ordenarse la medida cautelar, la entidad se vería inmersa en un proceso de cobro coactivo en el que se le ordenaría pagar unas cuestiones no previstas en la ley, situación que desembocaría en el embargo de recursos públicos.

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

Si bien, se notificó el auto que corre el traslado de la medida cautelar junto aquél que admitió la demanda, la UGPP guardó silencio respecto de la solicitud de medida cautelar. Mediante memorial de fecha 28 de octubre de 2019 se dispuso contestar la demanda refiriéndose exclusivamente a las pretensiones y exponiendo los argumentos de defensa (folios 2 y 3 C. MC.).

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

Atendiendo al mandato constitucional, 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.

Tratándose de los requisitos previstos para la suspensión provisional de un acto administrativo cuando se pretenda su nulidad, el artículo 229 del C.P.A.C.A., dispuso la oportunidad para su solicitud señalando:

"En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, **antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso**, a petición de parte debidamente sustentada, 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 [...]".

(Negrilla fuera de texto)

A su turno, el artículo 231 *ibídem* estableció tres requisitos sustanciales a saber:

- 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, el acto contravenga las disposiciones en las cuales debía fundarse, lo cual se desprende 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<sup>1</sup>.

Ahora bien, aun cuando el artículo 231 del CPACA establece que la suspensión provisional de los actos administrativos demandados procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, lo cierto es que la decisión puede estar sustentada en el concepto de violación que se formule en el libelo introductorio; luego, ello no implica que la decisión de suspensión de actos administrativos esté condicionada, o deba estar antecedida, por un

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

grado absoluto de certeza sobre la procedencia de declarar la nulidad de los actos administrativos enjuiciados conforme a los cargos de la demanda.

Estudiados los requisitos previstos por el legislador para la procedencia de la suspensión de los actos administrativos demandados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, evidencia el despacho que no se cumple con el requisito de la **necesidad** del decreto para garantizar la efectividad de la posible condena a favor de los derechos del demandante, pues aun en el caso de que se concluyera en su momento que la argumentación ofrecida por el demandante en cuanto al concepto de violación de las normas señaladas y de las pruebas aportadas hasta el momento pudieran indicar apariencia de un buen derecho para que se decretare la medida cautelar de suspensión, lo cierto es que se advierte en este asunto 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*.

Dicho en otras palabras, 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, al respecto el C.P.A.C.A. dispone lo siguiente:

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, [...]

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

Este elemento del análisis de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiado también por el Consejo de Estado, quien estableció que la procedencia de la medida cautelar está circunscrita a que la necesidad de su decreto garantice la efectividad de la sentencia, se sostuvo 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 la misma, "*para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*". Al respecto, la Alta Corte señaló:

*"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.<sup>2</sup>*

Transcrito lo anterior, ha de tenerse ahora en consideración que el apoderado de la demandante manifestó la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en que la entidad se vería inmersa en un proceso de cobro coactivo en el que se le ordenaría pagar unas cuestiones no previstas en la Ley y frente a las cuales no cuenta con el presupuesto requerido, circunstancia que desembocaría en el embargo de recursos públicos (*F. 1 C MC.*).

Lo anterior significa que la finalidad de la solicitud concerniente a "suspender los efectos de los actos demandados" no es otra que perseguir a su vez la suspensión del proceso de cobro coactivo; de forma que, ha de señalarse que la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados no resultaría necesaria en el caso particular, como quiera que el interesado puede presentar la excepción correspondiente a "la interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo" frente al mandamiento de pago de un proceso de cobro coactivo, prevista el artículo 831 del E.T.:

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

(...)

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

6. La prescripción de la acción de cobro, y

7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

(...)."

Nótese que con ocasión 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.

Aunado lo anterior, de acuerdo con el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, es claro que no se ha establecido de forma definitiva la legalidad de los actos, fenómeno que tendrá lugar solo hasta que exista decisión en firme respecto de esta acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

---

<sup>2</sup>, Consejo de Estado, sección Cuarta. Auto de fecha veintisiete (27) de septiembre de dos mil dieciocho, radicado número 25000-23-37-000-2016-01357-01 (23172). C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez.

ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

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, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

(Resalta el Despacho.)

Ahora bien, para mayor entendimiento de la actuación administrativa que ha de desplegarse con ocasión de la presentación de excepciones, atiéndase a lo previsto por el artículo 833 del mismo estatuto:

ARTICULO 833. EXCEPCIONES PROBADAS. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

En vista de lo anterior, aun dado el inicio de una eventual actuación administrativa de cobro coactivo en contra de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, se tiene que, al resultar probada la excepción de interposición de demanda, la autoridad competente que ejerce la jurisdicción coactiva habrá de declararla probada y, en consecuencia, deberá ordenar la terminación del procedimiento y el levantamiento de las medidas preventivas que de ser el caso que se hallan decretado.

En consecuencia, debe este Despacho concluir que la solicitud de medida cautelar suspensiva del demandante para efectos de evitar un perjuicio por el mandamiento de pago de un proceso de cobro coactivo mientras se resuelve el medio de control que nos ocupa i) no resulta necesaria en caso de que se acojan las pretensiones del actor y ii)

no resulta procedente en caso de que se nieguen o acojan parcialmente sus pretensiones, toda vez que se cuenta con las excepciones del mandamiento de pago.

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

**ÚNICO. - NEGAR** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos demandados de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ANA ELSA AGUDELO AREVALO**  
**JUEZ**

	<b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO</b>
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO en la página web <a href="http://www.ramajudicial.gov.co">www.ramajudicial.gov.co</a> , notifico a las partes la anterior providencia siendo las 8:00 a.m. del día <b>25 FEB. 2020</b>	
 <b>JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO</b> Secretario	

DAOR



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE BOGOTÁ DC -SECCIÓN CUARTA.**

Bogotá D.C., 24 FEB 2020.

**EXPEDIENTE:** 11001 33 37 042 **2019 00017 00**  
**DEMANDANTE:** REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.  
**DEMANDADO:** UGPP

**AUTO CORRE TRASLADO DE MEDIDA CAUTELAR**

Advierte el despacho que en escrito separado (folios 1 a 3 del cuaderno de medidas cautelares) el actor solicita como medida cautelar la suspensión provisional de los actos demandados. Por lo tanto, se corre traslado de la solicitud a la parte demandada por el término de cinco (05) días, conforme lo dispuesto en el artículo 233 del CPACA.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
**JUEZ**

	<b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO</b>
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO en la página web <a href="http://www.ramajudicial.gov.co">www.ramajudicial.gov.co</a> , notifico a las partes la anterior providencia hoy <u>25 FEB. 2020</u> a las 8:00 a.m.	
<b>JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO</b> Secretario	

DAOR



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

Bogotá D. C., **24 FEB 2020**

**Expediente N°: 11001 33 37 042 2019 00025 00**  
**Demandante: ICBF.**  
**Demandado: UGPP.**

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Decide el despacho sobre la solicitud de que se decrete medida cautelar dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, mediante los cuales se ordenó iniciar la actuación administrativa de cobro de aportes patronales no realizados por la demandante respecto de una pensión que fue reliquidada por orden judicial.

**II. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

Los actos administrativos demandados y sobre los que pesa la solicitud de suspensión provisional de sus efectos, son los siguientes:

- Resolución No. RDP 028805 de julio 17 de 2018, artículo primero, que ordena efectuar los trámites pertinentes para el cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal.
- Resolución No. RDP 014334 de marzo 22 de 2013, artículo octavo, mediante el cual se reliquida la pensión de vejez en cumplimiento de un fallo judicial.
- Resolución No. RDP 038889 de septiembre 29 de 2018, mediante la cual se resuelve un recurso de reconsideración en contra de la resolución No. RDP 028805 de julio 17 de 2018.

Arguye la apoderada de la demandante que los actos administrativos son violatorios del sistema jurídico, por pretender el cobro de aportes que se encuentran prescritos, toda vez que transcurrió más de cinco (05) años, a partir de la fecha en que se hicieron exigibles, para ejercer la facultad de cobro.

Afirma que el ICBF no se vinculó al proceso judicial que reliquidó la pensión y al tener la orden dada efecto *inter partes* no vincula a esta entidad. Además, señala que la UGPP pretende el cobro de una suma de dinero, la cual no se encuentra detallada con claridad. Por ende, existe falsa motivación por inexactitud de la liquidación.

### **Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

No menciona la actora que perjuicios se ocasionarían por una posible demora en el trámite procesal.

## **IV. DE LA CONTESTACIÓN A LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES <sup>1</sup>**

Solicita se niegue al no cumplir con los requisitos legales, ya que no se fundamenta fáctica ni jurídicamente.

Expresa que la parte actora no prueba la supuesta afectación que se pretende evitar con la medida, el perjuicio que ocasionaría en caso de no decretarse, ni existe prueba de vulneración de los derechos invocados.

Señala que la UGPP dio estricto cumplimiento a la orden judicial de reliquidación de la pensión, por medio de los actos administrativos que gozan de presunción de legalidad. Además, se encuentra facultada para repetir con el fin de obtener esas sumas de dinero.

## **VI. 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

---

<sup>1</sup> Fl. 7-15 Cuaderno de medidas cautelares.

administrativos que sean susceptibles de impugnación por la vía judicial, legando al legislador la facultad de establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, en el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se previó la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, medida cuya finalidad no es otra que "*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"2.

(Subrayado fuera de texto)

### **Examen de 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

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*.

En concreto, estima esta Judicatura 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, [...]

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

Obsérvese que la *necesariedad* de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiada por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup>, 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 la misma, "*para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*".

Al respecto, señaló el Consejo de Estado:

"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."<sup>4</sup>

Transcrito lo anterior, ha de tenerse ahora en consideración que la parte actora omitió pronunciarse sobre la necesidad de que se tome una medida cautelar previo

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Ibidem.

a proferir fallo de instancia. Aun cuando la solicitud la realiza con el fin de proteger y garantizar el objeto del proceso, no acredita qué perjuicios se ocasionarían en caso de no adoptarse tal 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

**ÚNICO.- Se niega** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por el actor, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

Juez

 <p><b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO</b></p>
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.
<b>25 FEB. 2020</b>
JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO SECRETARIO

YMMD.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO.  
JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE BOGOTÁ DC -SECCIÓN CUARTA.**

Bogotá DC, .-

24 FEB 2020

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
EXPEDIENTE No. 11001 33 37 042 2019 00041 00**

**DEMANDANTE: ICBF  
DEMANDADO: UGPP**

**CORRE TRASLADO DE MEDIDA CAUTELAR**

Advierte el despacho que el actor solicita como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados, razón por la cual se **corre traslado de la solicitud a la parte demandada por el término de cinco (05) días**, conforme lo dispuesto en el artículo 233 del CPACA.

**Notifíquese y cúmplase**

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**Juez**

	<b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO ELECTRÓNICO</b>
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO en la página web <a href="http://www.ramajudicial.gov.co">www.ramajudicial.gov.co</a> , notifico a las partes la anterior providencia el día dieciséis (16) de septiembre de 2019 a las 8:00 a.m.	
25 FEB 2020	
<b>JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO</b> Secretario	



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

Bogotá D. C.,

24 FEB 2020

**Expediente N°: 11001 33 37 042 2019 00061 00**  
**Demandante: ICBF**  
**Demandado: UGPP.**

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Decide el despacho sobre la solicitud de que se decrete medida cautelar dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, mediante los cuales se ordenó iniciar la actuación administrativa de cobro de aportes patronales no realizados por la demandante respecto de una pensión que fue reliquidada por orden judicial.

**II. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

Los actos administrativos demandados y sobre los que pesa la solicitud de suspensión provisional de sus efectos, son los siguientes:

Resolución No. RDP 056820 de diciembre 16 de 2013 en su artículo octavo y la Resolución No. RDP 29533 de julio 19 de 2018 artículo primero, mediante las cuales se ordenó efectuar los trámites pertinentes para el cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal al ICBF, y las que resuelven los recursos que las confirman.

## **Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda**

Arguye la apoderada de la demandante que los actos administrativos son violatorios del sistema jurídico, por pretender el cobro de aportes que se encuentran prescritos, toda vez que transcurrió más de cinco (05) años, a partir de la fecha en que se hicieron exigibles, para ejercer la facultad de cobro.

Afirma que el ICBF no se vinculó al proceso judicial que reliquidó la pensión y al tener la orden dada efecto *inter partes* no vincula a esta entidad. Además, señala que la UGPP pretende el cobro de una suma de dinero, la cual no se encuentra detallada con claridad. Por ende, existe falsa motivación por inexactitud de la liquidación.

## **Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

No menciona la actora qué perjuicios se ocasionarían por una posible demora en el trámite procesal.

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

Pese a haber sido notificada del auto mediante el cual se corrió traslado de la medida cautelar solicitada<sup>1</sup>, la UGPP decidió guardar silencio.

## **IV. 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, legando al legislador la facultad de establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

---

<sup>1</sup> F. 78, Cuaderno Principal.

De conformidad con lo anterior, en el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se previó la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, medida cuya finalidad no es otra que "*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>2</sup>.

(Subrayado fuera de texto)

---

2. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

## **Examen de requisitos formales y sustanciales de la solicitud: Relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (art. 230).**

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*.

En concreto, estima esta Judicatura 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, [...]

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

Obsérvese que la *necesariedad* de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiada por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup>, 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 la misma, "*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 que se acaba:

---

<sup>3</sup> 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,

“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 ahora en consideración que la parte actora omitió pronunciarse sobre la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia. Aun cuando la solicitud la realiza con el fin de proteger y garantizar el objeto del proceso, no acredita qué perjuicios se ocasionarían en caso de no adoptarse tal medida.

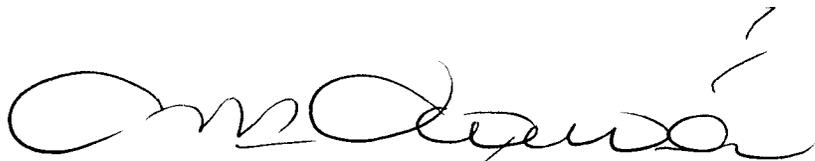
Por lo dicho en esta providencia, se negará el decreto de la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos objeto de demanda, al no resultar acreditado el denominado *periculum in mora*, en tanto la medida resulta innecesaria para garantizar la eventual efectividad de las pretensiones de la demanda.

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

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** - **Se niega** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por el actor, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ANA ELSA AGUDELO AREVALO**

**Juez**



**JUZGADO CUARENTA Y DOS  
ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C.  
NOTIFICACIÓN ESTADO**

Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO notifico a las partes la anterior providencia hoy \_\_\_\_\_ a las 8:00 a.m.

**25 FEB 2020**

JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO  
SECRETARIO

YMMD.



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

Bogotá DC, 24 FEB 2020

**Expediente N°: 110013337042 2019 00130 00**

**110013337042 2019 00131 00**

**110013337042 2019 00132 00**

**Demandante: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**Demandado: UGPP**

**Resuelve solicitud y reitera orden**

Atendiendo el memorial radicado el 07 de junio de 2019 por el apoderado de la parte demandante, este despacho se permite precisar que la acumulación de los procesos no escinde la naturaleza jurídica de las litis acumuladas, sino se limita a darle un mismo curso procesal a estas, con el fin de alcanzar el principio de eficiencia y la necesidad de evitar sentencias contradictorias sobre unos mismos asuntos.

Por tanto, aun cuando ninguno de los expedientes pierde su propia independencia, para los efectos legales pertinentes, es de aclarar que se tendrá como expediente principal el radicado con número 11001 33 37 042 2019 00130 00.

Adicionalmente, advierte el despacho que, aun cuando logró ejecutoria la decisión contenida en los autos de 31 de mayo de 2019, dictados en los procesos 110013337042 2019 00130 00, 110013337042 2019 00131 00, 110013337042 2019 00132 00, no se ha materializado la orden contenida en los numerales novenos de las providencias en cuestión. Por tanto, se resuelve que, por secretaría, se dé cumplimiento a lo ordenado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
**JUEZ**



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO  
ORAL DE BOGOTÁ D.C.**

Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO notifico a las partes la anterior  
providencia hoy \_\_\_\_\_ a las 8:00 a.m.

**25 FEB. 2020**

**JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO**  
SECRETARIO



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

Bogotá D. C., 24 FEB 2020.

**Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho**  
**Expediente N°: 11001 33 37 042 2019 00142**  
**Demandante: GRISELDA ROJAS MONAGA.**  
**Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.**

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Decide el despacho sobre la solicitud de que se decrete medida cautelar dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, consistente en la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, que expedidos en el curso del cobro coactivo N.3779, adelantando en contra de la demandante.

**II. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

Los actos administrativos demandados y sobre los que pesa la solicitud de suspensión provisional de sus efectos son los siguientes:

- Resoluciones N 1244 de 08 mayo de 2018 de 3420 de 09 de octubre de 2018, mediante los cuales la Coordinadora del Grupo de Derechos de Petición, consultas de cartera, desató las excepciones presentadas en contra del mandamiento de pago.
- Resolución 09 de octubre de 2018 ç mediante el cual se ordenó seguir adelante con la ejecución.

**Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda**

Arguye el apoderado de la demandante que los actos administrativos son violatorios del sistema jurídico constitucional, como quiera que vulneran su derecho a la dignidad humana al obligarle a reembolsar una suma de dinero de tan alta cuantía, afectando su plan de vida y su integridad.

En segunda medida, afirma que la entidad ejecutora debió abstenerse de aplicar el artículo 831 del ET para resolver la excepción de buena fe, como quiera que la entidad se abstuvo de estudiar la excepción bajo el argumento de que la misma no había sido prevista por el legislador. No obstante, considerando el actor que la buena fe es una garantía del orden constitucional, debía entonces el ejecutante inaplicar por inconstitucionalidad la norma que en lista taxativa regula las excepciones al mandamiento de pago, dando preferencia al principio constitucional de la buena fe.

En tercer lugar, que los actos administrativos demandados son violatorios del derecho fundamental de igualdad y de protección al adulto mayor, como quiera que la ejecutada cuenta con 65 años de edad y por tanto la interpretación que se haga de las normas que rigen el proceso de cobro coactivo no debe ser gramatical sino sistemática y limitando el eventual restablecimiento del derecho con base en los principios de justicia material y equidad.

Aduce también que los actos son violatorios del artículo 83 de la Carta, como quiera Colpensiones incurrió en culpa levisima al no comunicar a la extinta fundación San Juan de Dios en el año 2009 que ya había efectuado el reconocimiento de la pensión de vejez a la demandante ni tampoco la fundación San Juan de Dios, hizo lo propio para efectos de suspender o hacer un nuevo estudio de la prestación de jubilación. Añade que, con fundamento en el artículo 136 del CCA, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

Finalmente, manifiesta que los actos so violatorios del ordenamiento legal, en tanto ha prescrito la acción de cobro que le asiste a la entidad ejecutante. En este sentido, precisa que, si bien la prescripción de la acción de cobro de interrumpió con la notificación del mandamiento de pago el día 4 de marzo de 2018, el recobro de todos valores pagados a la ejecutada con anterioridad al 14 de marzo de 2018 se encuentra ya prescrito.

### **Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

Sostiene el autor que la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en que, en cualquier momento, durante el curso del proceso de cobro coactivo, las propiedades que pueda tener o llegar a tener la demandante, seguramente serán objeto de embargo, secuestro y posiblemente remate.

### III. DE LA CONTESTACIÓN A LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

Pese a haber sido notificada del auto mediante el cual se corrió traslado de la medida cautelar solicitada<sup>1</sup>, la UGPP decidió guardar silencio.

### IV. CONSIDERACIONES

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, legando al legislador la facultad de establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, en el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se previó la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, medida cuya finalidad no es otra que "*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

---

<sup>1</sup> F. 57, Cuaderno Principal.

manera preventiva suspende la ejecución del acto administrativo. Esta decisión por expresa disposición legal, "no implica prejuzgamiento"<sup>2</sup>.

(Subrayado fuera de texto)

**Examen de requisitos formales y sustanciales de la solicitud:** la medida cautelar no tiene una relación necesaria con las pretensiones de la demanda (art. 230).

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*.

En concreto, estima esta Judicatura 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, [...]

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

Obsérvese que la *necesariedad* de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiada por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup>, 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

---

2. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

<sup>3</sup> 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,

necesidad de la misma, "*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 que se acaba de citar:

"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 ahora en consideración que el apoderado de la demandante manifestó que en la actualidad no hay prueba documental que acredite que a la demandante se le haya afectado su patrimonio económico ni otro derecho, y que la necesidad de la medida cautelar radica en la posibilidad de que el funcionario ejecutor decida proceder al embargo, secuestro y remate de los bienes de la deudora.

Como es claro, entonces, con la solicitud de la suspensión de los efectos de los actos demandados, el actor persigue que no se ejerza la medida preventiva de embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor; sin embargo, en concepto del despacho, la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados no resultara necesaria en el caso particular. Con fundamento en el artículo 835 del ET, la admisión de la demanda interpuesta en contra de los actos administrativos expedidos dentro del proceso de cobro administrativo coactivo tiene el efecto de impedir que se realice el remate de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad, hasta que adquiera ejecutoria el fallo definitivo dentro de este proceso judicial.

**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.

En consecuencia, debe este Despacho concluir que el decreto de la medida cautelar suspensiva a efectos de evitar un perjuicio en el marco del procedimiento administrativo de cobro coactivo mientras se resuelve de manera definitiva el medio de control que nos ocupa,

no resulta necesaria, ya que la sola admisión de la demanda de la referencia impone al funcionario ejecutor la obligación de abstenerse de embargar los bienes de la deudora.

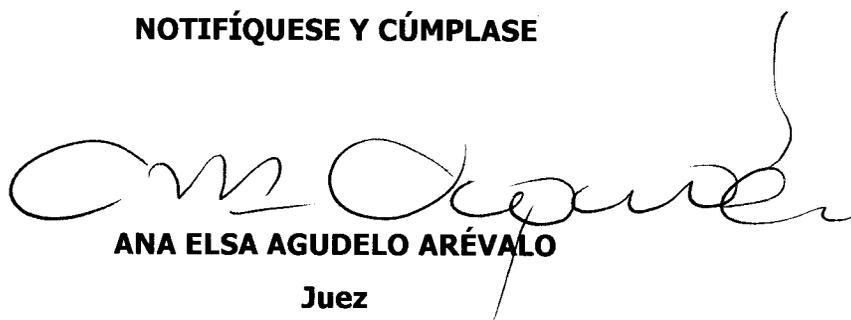
Por lo dicho en esta providencia, se negará el decreto de la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos objeto de demanda, al no resultar acreditado el denominado *periculum in mora*, en tanto la medida resulta innecesaria para garantizar la eventual efectividad de las pretensiones de la demanda.

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

**RESUELVE**

**ÚNICO.** - **Se niega** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por el actor, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
Juez

 <p><b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO</b></p>
<p>Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.</p> <p><b>25 FEB. 2020</b></p> <p>JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO SECRETARIO</p>

MCA



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

**24 FEB 2020**

Bogotá D. C., \_\_\_\_\_

**RADICADO:** 11001 33 37 042 2019 00168 00  
**DEMANDANTE:** REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.  
**DEMANDADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL  
Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN  
SOCIAL – UGPP.

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Vencido el término de traslado de la medida cautelar (f.3 C. MC), 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 REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, con base en lo dispuesto en el artículo 229 del C.P.A.C.A., solicitó como medida cautelar la suspensión la Resolución No. RDP 042368 del 25 de octubre de 2018 y sus actos confirmatorios, mediante los cuales la UGPP resuelve efectuar los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aportes patronales de un pensionado (f.1 C. MC).

**Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda**

Argumenta que la resolución demandada no solo fue proferida por funcionario incompetente sino que además desconoció el derecho a la defensa y contradicción, pues no se le dio la oportunidad de intervenir en la actuación administrativa adelantada por la UGPP que impuso la carga prestación sin fundamento normativo.

**Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

Afirma el actor que de no ordenarse la medida cautelar, la entidad se vería inmersa en un proceso de cobro coactivo en el que se le ordenaría pagar unas cuestiones no previstas en la ley, situación que desembocaría en el embargo de recursos públicos.

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

A pesar de realizarse la notificación del auto que corre el traslado de la medida cautelar, la UGPP guardó silencio (f.105 C.P).

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

Atendiendo al mandato constitucional, 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.

Tratándose de los requisitos previstos para la suspensión provisional de un acto administrativo cuando se pretenda su nulidad, el artículo 229 del C.P.A.C.A., dispuso la oportunidad para su solicitud señalando:

"En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, **antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso**, a petición de parte debidamente sustentada, 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 [...]"

(Negrilla fuera de texto)

A su turno, el artículo 231 *ibidem* estableció tres requisitos sustanciales a saber:

- 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, el acto contravenga las disposiciones en las cuales debía fundarse, lo cual se desprende 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<sup>1</sup>.

Ahora bien, aun cuando el artículo 231 del CPACA establece que la suspensión provisional de los actos administrativos demandados procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, lo cierto es que la decisión puede estar sustentada en el concepto de violación que se formule en el libelo introductorio; luego, ello no implica que la decisión de suspensión de actos administrativos esté condicionada, o deba estar antecedida, por un grado absoluto de certeza sobre la procedencia de declarar la nulidad de los actos administrativos enjuiciados conforme a los cargos de la demanda.

Estudiados los requisitos previstos por el legislador para la procedencia de la suspensión de los actos administrativos demandados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, evidencia el despacho no se cumple con el requisito de la **necesidad** del decreto, pues aun en el caso de que se concluyera en su momento que la argumentación ofrecida por el demandante en cuanto al concepto de violación de las normas señaladas y de las pruebas aportadas hasta el momento pudieran indicar apariencia de un buen derecho para que se decretare la medida cautelar de suspensión, lo cierto es que se advierte en este asunto 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*.

Es así como considera el juzgado que la medida cautelar solicitada no resulta necesaria para garantizar la efectividad de la posible condena a favor de los derechos del demandante:

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, [...]

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

Este elemento del análisis de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiado también por el Consejo de Estado, quien estableció que la procedencia de la medida cautelar está circunscrita a que la necesidad de su decreto garantice la efectividad de la sentencia, se sostuvo sobre la base de lo dispuesto por el artículo 229 del CPACA, en tanto la medida cautelar encuentra

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

procedencia cuando se observe la necesidad de la misma, "para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia". Al respecto, la Alta Corte señaló:

*"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.<sup>2</sup>"*

Transcrito lo anterior, bien ha de tenerse ahora en consideración la argumentación ofrecida por el demandante con el objeto de exponer la presunta necesidad de decretar la suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados:

"(...)

*En consecuencia y ante la evidente ilegalidad del cobro que la UGPP le está haciendo a la Registraduría Nacional del Estado Civil, que precisamente tiene como único soporte el acto demandado, se le solicita a su Despacho que decrete la cautela aquí implorada, ya que, de no ordenarse la misma y esperar hasta que se emita el fallo respectivo, mi representada se vería inmersa en un proceso de cobro coactivo en el que se le ordenaría pagar unas cuestiones no previstas en la Ley y frente a las cuales no cuenta con el presupuesto requerido, circunstancia que desembocaría en el embargo de recursos públicos, aspecto que desde luego debe evitar el operador judicial y de ahí la justificación de la cautela." (F. 1 C MC.) Subrayado del despacho.*

Lo anterior significa que la finalidad de la solicitud concerniente a "suspender los efectos de los actos demandados" no es otra que perseguir a su vez la suspensión del proceso de cobro coactivo; de forma que, ha de señalarse que la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados no resultaría necesaria en el caso particular, como quiera que el interesado puede presentar la excepción correspondiente a "la interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo" frente al mandamiento de pago de un proceso de cobro coactivo, prevista el artículo 831 del E.T.:

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

1. El pago efectivo.
2. La existencia de acuerdo de pago.
3. La de falta de ejecutoria del título.
4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
6. La prescripción de la acción de cobro, y

---

<sup>2</sup>, Consejo de Estado, sección Cuarta. Auto de fecha veintisiete (27) de septiembre de dos mil dieciocho, radicado número 25000-23-37-000-2016-01357-01 (23172). C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez.

7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

PARAGRAFO. Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones:

1. La calidad de deudor solidario.
2. La indebida tasación del monto de la deuda.”

Nótese que con ocasión 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.

Aunado lo anterior, de acuerdo con el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, es claro que no se ha establecido de forma definitiva la legalidad de los actos, fenómeno que tendrá lugar solo hasta que exista decisión en firme respecto de esta acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

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, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

(Resalta el Despacho.)

Ahora bien, para mayor entendimiento de la actuación administrativa que ha de desplegarse con ocasión de la presentación de excepciones, atiéndase a lo previsto por el artículo 833 del mismo estatuto:

ARTICULO 833. EXCEPCIONES PROBADAS. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

En vista de lo anterior, aun dado el inicio de una eventual actuación administrativa de cobro coactivo en contra de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, se tiene que, al resultar probada la excepción de interposición de demanda, la autoridad competente que ejerce la jurisdicción coactiva habrá de declararla probada y, en consecuencia, deberá ordenar la

terminación del procedimiento y el levantamiento de las medidas preventivas que de ser el caso que se hallan decretado.

En consecuencia, debe este Despacho concluir que la solicitud de medida cautelar suspensiva del demandante para efectos de evitar un perjuicio por el mandamiento de pago de un proceso de cobro coactivo mientras se resuelve el medio de control que nos ocupa i) no resulta necesaria en caso de que se acojan las pretensiones del actor y ii) no resulta procedente en caso de que se nieguen o acojan parcialmente sus pretensiones, toda vez que se cuenta con las excepciones del mandamiento de pago.

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**

**ÚNICO. - NEGAR** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos demandados de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
**JUEZ**

 <p><b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO</b></p>
<p>Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO en la página web <a href="http://www.ramajudicial.gov.co">www.ramajudicial.gov.co</a>, notifico a las partes la anterior providencia siendo las 8:00 a.m. del día _____</p>
<p><b>25 FEB 2020</b></p> <p><b>JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO</b> Secretario</p>

DAOR



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

Bogotá D. C., 24 FEB 2020

**Expediente N°:** 11001 33 37 042 2019 00213 00  
**Demandante:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.  
**Demandado:** UGPP.

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Decide el despacho sobre la solicitud de que se decrete medida cautelar dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, mediante los cuales se ordenó iniciar la actuación administrativa de cobro de aportes patronales no realizados por la demandante respecto de una pensión que fue reliquidada por orden judicial.

**II. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

Los actos administrativos demandados y sobre los que pesa la solicitud de suspensión provisional de sus efectos, son los siguientes:

- Resolución N. RDP 009204 de abril 19 de marzo de 2019, artículo primero, que ordena el cobro de aportes patronales no realizados por parte del demandante.

**Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda**

Arguye el apoderado de la demandante que los actos administrativos son violatorios del sistema jurídico, en tanto el cobro de aportes patronales fue ordenado por la entidad demandada mediante un acto administrativo que debía limitarse a ejecutar una decisión judicial con efectos *interpartes*, que no amplió sus alcances a la entidad demandante en calidad de empleador.

Igualmente, afirma que la demandante no podía ser llamada en calidad de llamada en garantía en el curso del proceso de reliquidación pensional, como quiera que cumplió con su deber de realizar los aportes conforme al ordenamiento jurídico entonces vigente.

### **Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

Sostiene el autor que la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en que de realizarse los aportes patronales cuyo cobro se ordena, estos no podrán ser recuperados porque serían prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

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

Pese a haber sido notificada del auto mediante el cual se corrió traslado de la medida cautelar solicitada<sup>1</sup>, la UGPP decidió guardar silencio.

### **IV. 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, legando al legislador la facultad de establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, en el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se previó la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, medida cuya finalidad no es otra que "*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

---

<sup>1</sup> F. 32, Cuaderno Principal.

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>2</sup>.

(Subrayado fuera de texto)

**Examen de requisitos formales y sustanciales de la solicitud:** la medida cautelar no tiene una relación necesaria con las pretensiones de la demanda (art. 230).

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*.

En concreto, estima esta Judicatura 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

---

2. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

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 Administrativo<sup>3</sup>, 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 la misma, *“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 que se acaba de citar:

“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 ahora en consideración que el apoderado de la demandante manifestó la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en que, de realizarse los aportes patronales en el curso de un eventual procedimiento administrativo de cobro coactivo, estos no podrán ser recuperados porque serían prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

No obstante, se advierte por el despacho que el actor omite tener en consideración 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: [...]

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

---

<sup>3</sup> 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,

[...]

Atendiendo, entonces 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.

A estos efectos, siguiendo lo establecido por el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, es claro que no se ha establecido de forma definitiva la legalidad de los actos, fenómeno que tendrá lugar solo hasta que exista decisión en firme respecto de esta acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

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, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

(Resalta el Despacho.)

Ahora bien, para mayor entendimiento de la actuación administrativa que ha de desplegarse con ocasión de la presentación de excepciones, atiéndase a lo previsto por el artículo 833 del mismo estatuto:

ARTICULO 833. EXCEPCIONES PROBADAS. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

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 jurisdicción coactiva habrá de declararla probada y, en consecuencia, deberá ordenar la terminación del procedimiento y el levantamiento de las medidas preventivas, de ser el caso que se hayan decretado.

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

**ÚNICO.** - **Se niega** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por el actor, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

Juez /

 <b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO</b>
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO notifico a las partes la anterior providencia hoy <u>25 FEB. 2020</u> a las 8:00 a.m.
 JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO SECRETARIO

MCA



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

Bogotá D. C., 24 FEB 2020.

**Expediente N°:** 11001 33 37 042 2019 00219 00  
**Demandante:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.  
**Demandado:** UGPP.

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Decide el despacho sobre la solicitud de que se decrete medida cautelar dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, mediante los cuales se ordenó iniciar la actuación administrativa de cobro de aportes patronales no realizados por la demandante respecto de una pensión que fue reliquidada por orden judicial.

**II. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

Los actos administrativos demandados y sobre los que pesa la solicitud de suspensión provisional de sus efectos, son los siguientes:

- Resolución N. RDP 009706 de marzo 21 de 2019, artículo primero, que ordena el cobro de aportes patronales no realizados por parte del demandante.

**Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda**

Arguye el apoderado de la demandante que los actos administrativos son violatorios del sistema jurídico, en tanto el cobro de aportes patronales fue ordenado por la entidad demandada mediante un acto administrativo que debía limitarse a ejecutar una decisión judicial con efectos *interpartes*, que no amplió sus alcances a la entidad demandante en calidad de empleador.

Igualmente, afirma que la demandante no podía ser llamada en calidad de llamada en garantía en el curso del proceso de reliquidación pensional, como quiera que cumplió con su deber de realizar los aportes conforme al ordenamiento jurídico entonces vigente.

### **Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

Sostiene el autor que la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en que de realizarse los aportes patronales cuyo cobro se ordena, estos no podrán ser recuperados porque serían prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

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

Pese a haber sido notificada del auto mediante el cual se corrió traslado de la medida cautelar solicitada<sup>1</sup>, la UGPP decidió guardar silencio.

## **VI. 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, legando al legislador la facultad de establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, en el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se previó la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, medida cuya finalidad no es otra que "*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

---

<sup>1</sup> F. 31, Cuaderno Principal.

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"2.

(Subrayado fuera de texto)

**Examen de requisitos formales y sustanciales de la solicitud:** la medida cautelar no tiene una relación necesaria con las pretensiones de la demanda (art. 230).

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 decretara 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*.

En concreto, estima esta Judicatura 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, [...]

---

2. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

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 Administrativo<sup>3</sup>, 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 la misma, *“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 que se acaba de citar::

“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 ahora en consideración que el apoderado de la demandante manifestó la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en que de realizarse los aportes patronales en el curso de un eventual procedimiento administrativo de cobro coactivo, estos no podrán ser recuperados porque serían prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

No obstante, se advierte por el despacho que el actor omite tener en consideración 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: [...]

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

[...]

---

<sup>3</sup> 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,

Atendiendo, entonces 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.

A estos efectos, atiéndase que siguiendo lo establecido por el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, es claro que no se ha establecido de forma definitiva la legalidad de los actos, fenómeno que tendrá lugar solo hasta que exista decisión en firme respecto de esta acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

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, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

(Resalta el Despacho.)

Ahora bien, para mayor entendimiento de la actuación administrativa que ha de desplegarse con ocasión de la presentación de excepciones, atiéndase a lo previsto por el artículo 833 del mismo estatuto:

ARTICULO 833. EXCEPCIONES PROBADAS. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

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 jurisdicción coactiva habrá de declararla probada y, en consecuencia, deberá ordenar la terminación del procedimiento y el levantamiento de las medidas preventivas, de ser el caso que se hayan decretado.

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

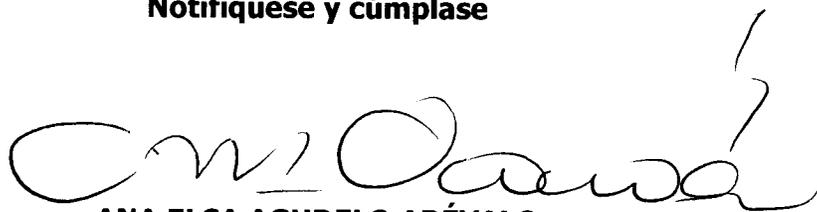
*periculum in mora*, en tanto la medida resulta innecesaria para garantizar la eventual efectividad de las pretensiones de la demanda.

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

**RESUELVE**

**ÚNICO.** - **Se niega** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por el actor, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Notifíquese y cúmplase**



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**Juez**

 <p><b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO</b></p>
<p>Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.</p> <p><b>25 FEB 2020</b></p> <p><b>JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO SECRETARIO</b></p>

MCA



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

24 FEB 2020

Bogotá D. C., \_\_\_\_\_.

**Expediente N°:** 11001 33 37 042 2019 00221 00  
**Demandante:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.  
**Demandado:** UGPP.

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Decide el despacho sobre la solicitud de que se decrete medida cautelar dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, mediante los cuales se ordenó iniciar la actuación administrativa de cobro de aportes patronales no realizados por la demandante respecto de una pensión que fue reliquidada por orden judicial.

**II. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

El acto administrativo demandado y sobre el que pesa la solicitud de suspensión provisional de sus efectos, es el siguiente:

- Resolución N. RDP 10856 de abril 02 de 2019, artículo primero, que ordena el cobro de aportes patronales no realizados por parte del demandante.

**Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda.**

Arguye el apoderado de la demandante que los actos administrativos son violatorios del sistema jurídico, en tanto el cobro de aportes patronales fue ordenado por la entidad demandada mediante un acto administrativo que debía limitarse a ejecutar una decisión judicial con efectos *interpartes*, que no amplió sus alcances a la entidad demandante en calidad de empleador.

Igualmente, afirma que la demandante no podía ser llamada en calidad de llamada en garantía en el curso del proceso de reliquidación pensional, como quiera que cumplió con su deber de realizar los aportes conforme al ordenamiento jurídico entonces vigente.

### **Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes.**

Sostiene el autor que la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en que de realizarse los aportes patronales cuyo cobro se ordena, estos no podrán ser recuperados porque serían prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

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

Pese a haber sido notificada del auto mediante el cual se corrió traslado de la medida cautelar solicitada<sup>1</sup>, la UGPP decidió guardar silencio.

### **IV. 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, legando al legislador la facultad de establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, en el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se previó la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, medida cuya finalidad no es otra que "*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

---

<sup>1</sup> F. 32, Cuaderno Principal.

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"2.

(Subrayado fuera de texto)

**Examen de requisitos formales y sustanciales de la solicitud:** la medida cautelar no tiene una relación necesaria con las pretensiones de la demanda (art. 230).

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*.

En concreto, estima esta Judicatura 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

---

2. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

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 *necesariedad* de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiada por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup>, 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 la misma, "*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 que se acaba de citar:

"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 ahora en consideración que el apoderado de la demandante manifestó la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en que, de realizarse los aportes patronales en el curso de un eventual procedimiento administrativo de cobro coactivo, estos no podrán ser recuperados porque serían prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

No obstante, se advierte por el despacho que el actor omite tener en consideración 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: [...]

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

---

<sup>3</sup> 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,

[...]

Atendiendo, entonces 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.

A estos efectos, siguiendo lo establecido por el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, es claro que no se ha establecido de forma definitiva la legalidad de los actos, fenómeno que tendrá lugar solo hasta que exista decisión en firme respecto de esta acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

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, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

(Resalta el Despacho.)

Ahora bien, para mayor entendimiento de la actuación administrativa que ha de desplegarse con ocasión de la presentación de excepciones, atiéndase a lo previsto por el artículo 833 del mismo estatuto:

ARTICULO 833. EXCEPCIONES PROBADAS. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

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 jurisdicción coactiva habrá de declararla probada y, en consecuencia, deberá ordenar la terminación del procedimiento y el levantamiento de las medidas preventivas, de ser el caso que se hayan decretado.

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**

**ÚNICO.** - **Se niega** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por el actor, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ANA ELSA AGUDELO AREVALO**

**Juez**

	<b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO</b>
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.	
<b>25 FEB. 2020</b>	
JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO SECRETARIO	

MCA



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO  
DE BOGOTÁ - SECCIÓN CUARTA**

Bogotá DC,

**24 FEB 2020**

**PROCESO EJECUTIVO**

**RADICADO 110013337042 2019 00271 00**  
**DEMANDANTE NESTOR CARRASCO PINZÓN**  
**DEMANDADO UGPP**

Procede el despacho a requerir a la parte demandada, previo a establecer si existe mérito para librar mandamiento de pago a favor del actor en el proceso de la referencia.

**1. DEMANDA EJECUTIVA**

Actuando a través de apoderado judicial, el ejecutante promueve acción en contra del ejecutado con el objeto de que se libere mandamiento de pago por las siguientes sumas de dinero:

- "1. CATORCE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS SETENTA Y TRES PESOS (\$14.455.773,00), por concepto del reintegro de las sumas que le fueron descontadas por concepto de aportes a pensión de factores de salario no efectuados, correspondiente a la diferencia entre el valor ordenado en la Resolución RDP 037467 del 14 de septiembre de 2018 (\$17.412.750), y el verdadero valor a aportar (\$ 2.956.977,00), conforme a lo señalado en el Numeral Segundo de la sentencia de segunda instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en la parte motiva de la misma.

DESCUENTOS APORTES POR EL TIEMPO SEGÚN SENTENCIA (31 de enero de 2009 y el 31 de enero de 2014)		
VALOR DESCONTADO POR UGPP	\$ 17.412.750	
DESCUENTOS SEGÚN ACTUARIO		\$2.214.018

INDEXACIÓN SEGÚN ACTUARIO		\$742.959
TOTAL ACTUARIO		\$2.956.977
VALOR A REINTEGRAR POR UGPP	14.455.773	

QUINCE MILLONES DOSCIENTOS VEINTINUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS (\$15.229.447,85), por concepto de la diferencia retroactiva entre el valor reconocido con la resolución RDP 037467 del 14 de septiembre de 2018 y la que en realidad tiene derecho, respecto a las mesadas pensionales ORDINARIAS entre el 1 de febrero de 2014 al 31 de agosto de 2019.

UN MILLÓN TRESCIENTOS SETENTA MIL QUINIENTOS VEINTINUEVE PESOS (\$1.370.529,49), por concepto de la diferencia retroactiva entre el valor reconocido con la Resolución RDP 037467 del 14 de septiembre de 2018 y la que en realidad tiene derecho, respecto a las mesadas pensionales ADICIONALES causadas entre el 2014 y el 2019.

Al valor correspondiente por concepto de la indexación que debió haber pagado la UGPP con el cumplimiento del fallo.

Al valor causado por concepto de intereses moratorios sobre el valor pagado con ocasión a lo reconocido en la Resolución RDP 037467 del 14 de septiembre de 2018, al mes de octubre de 2018.

Al valor causado por concepto de interese es moratorios a la fecha en que sea incluido en nómina, el pago del retroactivo de la correcta liquidación de la mesada pensional.

A la suma que se siga causando, por concepto de la diferencia retroactiva de mesadas pensionales ordinarias, hasta la fecha en que sea incluida en nómina la liquidación correcta de la mesada pensional con el correspondiente retroactivo.

A la suma que se siga causando, por concepto de la diferencia retroactiva de mesadas pensionales adicionales, hasta la fecha en que sea incluida en nómina la liquidación correcta de la mesada pensional.

2. Se ordene a la UGPP, a reajustar la mesada pensional en cuantía de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS DIECISIETE MIL SETECIENTOS TRINTA PESOS (\$4.317.730), para la fecha de efectividad de la pensión, esto es, al 1 de febrero de 2014, suma a la que se deberá aplicar los respectivos incrementos anuales, de la siguiente manera:

<b>AÑO</b>	<b>VALOR MESADA</b>
2015	4.475.759
2016	4.778.767
2017	5.053.547
2018	5.260.237
2019	5.427.512

Lo anterior, como quiera que la UGPP, a través de la Resolución RDP 037467 de 14 de septiembre de 2018, Artículo Octavo, ordenó descontar de las mesadas atrasadas a las cuales tenía derecho al señor Néstor Carrasco Pinzón, la suma de DIECISIETE MILLONES CUATROCIENTOS DOCE MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS 5/100 (\$17.412.750,5), asumiendo como base de cotización los ingresos devengados en el último año laborado, pese a que la sentencia señala que para efectuar los descuentos solo se aplicaría el periodo comprendido entre el 31 de enero de 2009 y el 31 de enero de 2014. En una palabra, obvió que durante el periodo no cotizado la escala salarial varió y, en consecuencia, liquidar los aportes con fundamento en el último salario le impone al actor la obligación de efectuar aportes sobre factores salariales superiores a los efectivamente devengados.

En segunda medida, argumenta que la UGPP al liquidar los aportes no efectuados, tuvo en cuenta todos los factores para cotizar, sin excluir aquellos respecto de los cuales ya se había realizado el aporte como lo son Asignación básica, incremento por antigüedad y bonificación por servicios prestados. Por tanto, argumenta el actor que solo se debe aplicar un descuento respecto de los factores salariales cuyos aportes no fueron efectivamente efectuados, como la Prima de Navidad, Prima de Servicios y la Prima de vacaciones. Estos factores devengados entre el periodo comprendido entre el 31 de enero de 2009 y el 31 de enero de 2014 e indexados, conforme liquidación aportada por el demandante, ascienden al valor de \$2.956.977.

Por otro lado, argumenta una presunta omisión de inclusión de factores salariales que redundaría en una indebida reliquidación pensional, bajo el entendido que tomó erradamente los valores de Bonificación por Servicios prestados, Prima de Servicios y Prima de vacaciones certificados por el empleador DIAN, así:

1. Bonificación por servicios prestados: UGPP toma la totalidad del año 2013, sin embargo aduce que debía tomarse solo por el valor correspondiente a la proporción de 11 meses.
2. Prima de servicios: la UGPP tomó solo la quinta parte de la Prima de Servicios devengada, cuando debía tomar la proporción de 1 de febrero a 31 de diciembre, que corresponde a 11 meses. Este yerro, arroja una diferencia en la base de cotización de este factor por \$1.163.847.

3. La prima de Vacaciones: UGPP toma el factor devengado en el mes de junio y el ajuste realizado en julio, pero el valor causado por el último año de servicios fue pagado en el año 2014, por valor de \$3.232.908, más el ajuste por \$95.048.

Igualmente, señala que, al liquidar la mesada pensional, la UGPP no tomó los factores de Bonificación por servicios prestados, ni la prima de vacaciones, ni el ajuste de prima de vacaciones devengados en el año 2014 certificados por la DIAN.

Finalmente, señaló que, a la fecha, la UGPP no ha realizado el pago de los intereses moratorios de lo parcialmente reconocido en Resolución RDP 037467 de 2018, ni mucho menos aquellos intereses correspondientes a lo que no fue reconocido en el acto administrativo y es objeto de ejecución en el presente proceso judicial.

Por lo dicho, procede el despacho a decidir si existe mérito para decretar mandamiento de pago a favor del señor Néstor Carrasco Pinzón en contra de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales.

### **3. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. COMPETENCIA**

Los Juzgados Administrativos son competentes para conocer los procesos ejecutivos cuya cuantía no exceda de 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes<sup>1</sup>, suma que no es superada por el valor de la pretensión que asciende a \$31 '055.750,34, sin tener en cuenta los valores variables por concepto de indexación, intereses moratorios y diferencia retroactiva de mesadas pensionales ordinarias y adicionales.

Por otro lado, es de tener en cuenta que la sentencia judicial que se pretende ejecutar por la vía judicial fue proferida por ese despacho, razón por la cual este Despacho resulta competente para conocer de su ejecución con sustento en el fuero territorial dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>1</sup> Numeral 7 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 que indica "(...)7. De los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes."

### 3.2. DEL TÍTULO EJECUTIVO

El proceso ejecutivo es el medio judicial para hacer efectivas, por la vía coercitiva, las obligaciones incumplidas por el deudor. Es decir, es el medio jurídico-procesal para que el acreedor haga valer el derecho (que conste en un documento denominado título ejecutivo) mediante la ejecución forzada. Conforme con el artículo 422 C.G.P., el título ejecutivo es aquel documento que proviene del deudor o de su causante, y constituye plena prueba contra él.

El título ejecutivo supone la existencia de tres requisitos de fondo respecto de la obligación, esto es que sea clara, expresa y exigible. La obligación debe ser expresa porque se encuentra especificada en el título ejecutivo, en cuanto debe imponer una conducta de dar, hacer o no hacer. Si se trata de obligaciones dinerarias la suma debe ser líquida lo que significa que sea determinada o determinable fácilmente.

Debe ser clara e inequívoca porque los elementos de la obligación (sujeto activo, sujeto pasivo, vínculo jurídico y la prestación u objeto) están determinados o, por lo menos, pueden inferirse por la simple revisión del título ejecutivo. Y finalmente, debe ser exigible porque no está pendiente de cumplirse un plazo o condición, es decir, la obligación pura y simple o de plazo vencido.

El Consejo de Estado<sup>2</sup> ha señalado que *"el juez tiene plena facultad para examinar no sólo los requisitos formales, sino las exigencias que están relacionadas con las condiciones de certeza, exigibilidad, claridad y legalidad del título ejecutivo (requisitos sustanciales). El ejercicio de esa facultad cobra mayor importancia cuando se trata de un título ejecutivo complejo, por cuanto el juez debe revisar cada uno de los documentos que lo conforman para determinar si la parte ejecutada incumplió la obligación."* (Subrayado fuera de texto)

Por su parte el artículo 297, numerales 1 y 4 del CPACA, establece que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que emanen de sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Radicación número: 25000-23-26-000-2009-00089-01(18057). Actor: BANCO DAVIVIENDA S.A. Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN. AUTO. Bogotá D.C., treinta (30) de mayo de dos mil trece (2013).

Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias y de copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa

Ahora bien, de conformidad con el artículo 430 del Código General del Proceso, presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el Juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida si fuere procedente, o en la que aquél considere legal.

Respecto de los procesos ejecutivos cuyo título de recaudo es una sentencia, el Consejo de Estado ha comprendido que este generalmente es complejo, en tanto se conforma no solo por la copia auténtica de la providencia, con las respectivas constancias de notificación y, ejecutoria y, sino por las del acto administrativo con el que la Administración pretende dar cumplimiento a lo ordenado por la jurisdicción. De manera que solo al arrimarse íntegramente al cuaderno estos documentos y antes de que inicie el proceso ejecutivo, resulta imprescindible la determinación de si el *título ejecutivo complejo cumple con los requisitos establecidos por la ley, es decir que el documento que se aporta tenga el carácter de título ejecutivo y, que contenga una obligación clara, expresa y exigible a cargo del demandado*<sup>3</sup>:

“... con respecto a los procesos de ejecución en los cuales el título correspondiente se integra con la decisión o decisiones judiciales y con el acto administrativo de cumplimiento, se pueden presentar estas situaciones: primero, que el título de ejecución lo integren la sentencia y el acto de cumplimiento ceñido rigurosamente a la decisión judicial, en cuyo caso ninguna duda cabe sobre su mérito ejecutivo; segundo, que el título aducido se componga de la providencia judicial y del acto administrativo no satisfactorio de la decisión del Juez, evento en el cual el título también presta mérito de ejecución; tercero, que el título lo integren la sentencia condenatoria y el acto de cumplimiento que se aparta parcialmente de la obligación allí contenida, en cuyo caso también presta mérito ejecutivo, y cuarto, bien podría suceder que el título lo integren la sentencia de condena y el acto de cumplimiento, pero que éste desborde o exceda la obligación señalada en el fallo, en cuyo caso el Juez tendría facultad para ordenar el mandamiento ejecutivo, solamente, desde luego, hasta el límite obligacional impuesto en la sentencia.

Se deduce de lo anterior que, en materia de títulos complejos integrados por la sentencia y el respectivo acto de cumplimiento, el juzgador conserva poder de interpretación del

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA  
Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25000-23-27-000-2011-00178-01(19250)

título en orden a librar el mandamiento de pago con estricta sujeción a la sentencia, todo ello para favorecer el principio de la salvaguarda del interés general y de la cosa juzgada.”<sup>4</sup>

Dicho ello, se encuentra que el título ejecutivo que ahora nos ocupa es complejo, en la medida en que se encuentra conformado no solo por las sentencias judiciales de primera y segunda instancia mediante las cuales se ordenó la reliquidación pensional a favor del demandante, sino además por el acto administrativo mediante el cual la entidad demandada dio presunto cumplimiento al fallo:

1. Copia autentica de la Sentencia de primera instancia del 18 de agosto de 2017, proferida por el Juzgado 42 administrativo del circuito judicial de Bogotá D.C.
2. Copia autentica de la Sentencia de segunda instancia del 23 de noviembre de 2017, proferida por la Subsección D de la Sección Segunda el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
3. Resolución RDP 037467 del 14 de septiembre de 2018, “Por la cual se Reliquida una Pensión de VEJEZ en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA”.

Teniendo en cuenta lo anterior, para el Despacho es claro que se cumplen con los requisitos de forma y de fondo, pues el título ejecutivo lo conforman las sentencias en las que se ordenó la reliquidación de una pensión bajo unos parámetros precisos, así como por el acto administrativo que dio presunto cumplimiento a las órdenes, por lo que la obligación es clara y expresa. En cuanto a la exigibilidad, como la providencia se expidió en vigencia del CPACA, se tiene que la misma podía ejecutarse dentro de los 10 meses siguientes a su ejecutoria, es decir a partir del 02 de febrero de 2018<sup>5</sup>.

### **3.3 CADUCIDAD**

En virtud del artículo 2536 del Código Civil, el término de caducidad de la acción ejecutiva es de cinco años contados a partir de la exigibilidad de la obligación.

---

<sup>4</sup> Auto del 27 de mayo de 1998. Sección Tercera del Consejo de Estado. Expediente 13864. M.P. Germán Rodríguez Villamizar. Citado en el Auto de 30 de mayo de 2013. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Expediente 18057. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>5</sup> F. 31

Para el caso que ocupa la atención del Despacho, los 5 años se deben contar a partir del 02 de febrero de 2018, fecha de ejecutoria; teniendo en cuenta que la demanda ejecutiva se presentó el 30 de agosto de 2019, la acción no se encuentra caducada.

### **3.4 DE LA CONDENA Y SU CUMPLIMIENTO**

El título ejecutivo en este caso está conformado, por un lado, por las sentencias proferidas los días 18 de agosto y 23 de noviembre del 2017 y, por otro, por el acto administrativo mediante el cual la administradora pensional pretendió dar cumplimiento a lo dispuesto. En la sentencia de segunda instancia, tras declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, se ordenó:

**Segundo.-** A título de restablecimiento del derecho, se condena a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social – UGPP, a reliquidar la pensión de vejez a favor del señor Néstor Carrasco Pinzón, con el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios, periodo comprendido entre el 31 de enero [de 2013] al 31 de enero de 2014, incluyendo como factores salariales: sueldo, ajuste sueldo, incremento por antigüedad, ajuste incremento por antigüedad, 1/12 parte de la bonificación por servicios, 1/12 parte de la prima de vacaciones, 1/12 parte del ajuste prima de vacaciones, 1/12 parte de la prima de servicios, y 1/12 parte de la prima de navidad, efectiva a partir del 1º de febrero de 2014, fecha definitiva del retiro del servicio.

ORDÉNASE a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social – UGPP, a efectuar el descuento de los aportes correspondientes a los factores salariales cuya inclusión se ordena y sobre los cuales no se haya efectuado la deducción legal, aclarando que dichos aportes deben ser el porcentaje que corresponda al trabajador, de conformidad con la parte motiva de este proveído.

En cumplimiento de lo anterior la UGPP expidió la Resolución RDP 037467 del 14 de septiembre de 2018, por la que se reliquidó la mesada pensional.

#### **3.4.1. Cálculo del Ingreso Base de Liquidación**

La sentencia objeto de cumplimiento ordenó reliquidar la pensión del demandante con el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de

servicios, periodo comprendido entre el 31 de enero de 2013 al 31 de enero de 2014, incluyendo como factores salariales: sueldo, ajuste sueldo, incremento por antigüedad, ajuste incremento por antigüedad, 1/12 parte de la bonificación por servicios, 1/12 parte de la prima de vacaciones, 1/12 parte del ajuste prima de vacaciones, 1/12 parte de la prima de servicios, y 1/12 parte de la prima de navidad, efectiva a partir del 1° de febrero de 2014, fecha definitiva del retiro del servicio.

Revisada la liquidación del IBL hecha por la entidad, el Despacho encontró que la entidad ejecutada, en contravía a lo dispuesto en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, calculó el ingreso base de liquidación incurriendo en yerros, fruto de tomar los factores salariales pagados durante el último año de servicios y no aquellos devengados durante el último año de servicios, sin importar el momento en que fueron cancelados efectivamente al trabajador:

1. Bonificación por servicios prestados:

- En el cálculo del IBL con base en el cual se habría de reliquidar la pensión, toma la totalidad de la bonificación por servicios prestados pagada en abril del año 2013, sin embargo, la sentencia señala que debía tomarse únicamente la porción devengada a partir del 31 de enero de 2013. En el mismo sentido, se advierte que no tomó los factores de la Bonificación por servicios prestados devengada en enero del año 2014.

Para explicar el anterior yerro, conviene recordar que, de conformidad con el Decreto 247 de 1997, la bonificación por servicios prestados se reconoce y paga al empleado cada vez que cumpla un año de servicios, término que para todos los efectos empezará a correr a partir de la fecha de posesión.

Según certificación de pagos por salarios y deducciones de la DIAN<sup>6</sup>, al demandante se le canceló una bonificación por servicios prestados el 30 de abril de 2013 por un valor de \$1.530.557, y un ajuste de bonificación por servicios prestados pagado en junio 28 del mismo año por valor de \$52.651. Posteriormente, se le pagó una bonificación por servicios el día 26 de marzo de 2014, por un valor de \$1.294.750<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> F. 167

<sup>7</sup> F. 168.

Ahora bien, tenemos que está certificado que el demandante prestó sus servicios a la DIAN desde el 16 de junio de 1992<sup>8</sup>, por lo que es de suponer que cada 16 de junio se causaba el derecho a que se le reconociera y pagara la bonificación en comento.

No obstante, lo anterior, advierte el despacho que el Jefe de Coordinación de Nómina de la Subdirección de Gestión de Personal de la DIAN, en oficio de marzo 05 de 2018<sup>9</sup>, informó que la fecha de causación de la bonificación por servicios prestados y las vacaciones fue el 22 de noviembre.

Teniendo en cuenta tales señalamientos, advierte el despacho que no cuenta con los elementos de juicio necesarios para establecer a qué periodos corresponden los pagos realizados al demandante por concepto de bonificación por servicios prestados.

Ello se explica no solo en la medida en que es incierta la fecha de causación del derecho a que sea reconocida y pagada la bonificación por servicios prestados, sino porque además está probado que el demandante laboró para la DIAN hasta el día 31 de enero de 2014<sup>10</sup>, razón por la cual es dable concluir que la bonificación pagada en el año 2014 fue devengada durante una porción del último año de servicios, pese haber sido pagada con posterioridad a la fecha de retiro.

En tal orden de ideas, aunque comprende el despacho que el valor de la bonificación por servicios prestados, a efectos de sumar su doceava parte al IBL, se compone en una parte por aquella pagada en marzo de 2014 y en otra parte por la pagada en abril de 2013, no se tiene conocimiento de los meses que corresponden a cada una de las bonificaciones por servicios prestados que le fueron canceladas, y ello es imprescindible para establecer con certeza el valor de la 1/12 parte de la bonificación por servicios prestados devengada entre el 31 de enero de 2013 y el 31 de enero de 2014.

Luego, para el Despacho es claro que la UGPP liquidó erradamente la mesada pensional en lo tocante a la determinación del IBL a partir de, entre otras, la 1/12 parte de la bonificación por servicios prestados devengada durante el último año de servicios, al tomar la totalidad de la bonificación por servicios prestados pagada en el año 2013 y obviar la bonificación por servicios prestados pagada en el año 2014. Sin embargo, no es posible en este momento establecer con certeza cuál es el valor de la

---

<sup>88</sup> F. 168

<sup>9</sup> F. 167

<sup>10</sup> F. 168.

bonificación por servicios prestados devengada entre el 31 de enero de 2013 y el 31 de enero de 2014, razón por la cual se practicarán las pruebas solicitadas en la demanda ejecutiva, a fin de establecer con certeza el valor real de la prestación.

## 2. Prima de vacaciones

Se advierte que UGPP, al calcular el IBL, toma el factor pagado en el año de 2013 \$2.424.681, pero omite el valor que fue pagado en el año 2014, por valor de \$3.232.908, más ajuste de \$95.048. Como se puede observar, al igual que en el punto anterior, durante el último año de servicios se realizaron dos pagos al demandante por concepto de prima de vacaciones sin que sea claro el momento de causación de cada prestación (el 28 de marzo de 2014, se le pagó una prima de vacaciones por valor de \$3.232.908, más ajuste pagado el 26 de marzo por valor de \$95.048).

Por tal razón, se decretará la prueba solicitada a folios 17 de la demanda, a efectos de establecer con certeza qué factor salarial por concepto de prima de vacaciones fue devengado durante el último año de servicios, independientemente de que haya sido cancelado con posterioridad.

## 3. Prima de servicios

Observa el Despacho que la UGPP tomó solo la quinta parte de la Prima de Servicios pagada en el año 2013, cuando debía tomar solo la proporción devengada entre 31 de enero a 31 de diciembre, que corresponde a 11 meses.

Igualmente, se observa que tomó la totalidad de la prima de servicios pagada en 2014, sin embargo, no se tiene conocimiento de la proporción nominal que corresponde a este rubro; es decir, en una palabra, si bien se tiene conocimiento del valor de la prima y de la fecha de su pago, no se sabe a cuántos meses de un año corresponde su valor. A este respecto, es de suponer que la prima pagada en el 2014 fue proporcional al tiempo laborado, como quiera que su monto es considerablemente menor a la pagada en el 2013.

En ese sentido, se requerirá a la entidad ejecutada para que informe por qué tomó solo la quinta parte de la prima por prestación de servicios pagada en el año 2013, qué certificación de salario se empleó para realizar la liquidación y la forma en que se promediaron los valores para hallar el valor de la nueva mesada.

### **3.4.2. Descuentos por aportes no realizados**

La sentencia objeto de cumplimiento ordenó efectuar descuento del porcentaje que corresponda al trabajador por los aportes propios de los siguientes factores salariales devengados en el último año de servicios, siempre que no se haya efectuado la deducción legal: ajuste sueldo, incremento por antigüedad, ajuste incremento por antigüedad, 1/12 parte de la bonificación por servicios, 1/12 parte de la prima de vacaciones, 1/12 parte del ajuste prima de vacaciones, 1/12 parte de la prima de servicios, y 1/12 parte de la prima de navidad, efectiva a partir del 1º de febrero de 2014, fecha definitiva del retiro del servicio.

Revisada la liquidación de los descuentos por aportes no realizados, el Despacho encontró que la entidad, descontó de las mesadas pensionales atrasadas la suma de \$17.412.750,02 por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados.

No obstante, lo anterior, no es posible en este momento estudiar si el descuento por aportes no realizados se hizo acorde a derecho, como quiera que aún no es posible establecer con certeza el monto cierto de los siguientes factores salariales devengados en el último año de servicios con base en los cuales debe realizarse la reliquidación y, por tanto, el descuento.

**Por las razones anteriores, el despacho, previo a estudiar si existe mérito para librar mandamiento de pago, requerirá a la DIAN y a la parte demandada con el fin de que aporten al expediente las documentales determinadas en la parte resolutive de esta providencia**

De conformidad con lo anterior, el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá:

#### **RESUELVE.**

**Primero:** Previo a estudiar si existe mérito para librar mandamiento de pago a favor del señor NESTOR CARRASCO PINZÓN, por secretaría **requerir** para que en el **término de diez (10) días:**

**UGPP – Aporte** informe pormenorizado y soportado documental y jurídicamente, de las razones por las cuales al calcular el IBL del señor Néstor Carrasco Pinzón, identificado con CC.17.125.082:

- i) Tomó solo la quinta parte de la prima por prestación de servicios pagada en el año 2013 y la totalidad de la prima por prestación de servicios pagada en el año 2014, en vez de tomar las proporciones devengadas durante el último año de servicios (31 de enero de 2013 a 31 de enero de 2014);

- ii) Tomó la totalidad de la bonificación por servicios prestados pagada en abril del año 2013, y no únicamente la porción devengada a partir del 31 de enero de 2013. En el mismo sentido, por qué razón no tomó los factores de la Bonificación por servicios prestados devengada en enero del año 2014;
- iii) Tomó la prima de servicios pagada en el año 2013 íntegramente, obviando aquella pagada en el año 2014, sin tomar las proporciones devengadas durante el último año de servicios (31 de enero de 2013 a 31 de enero de 2014).

Para cada uno de los anteriores puntos, deberá precisar qué certificación de salario empleó para realizar la liquidación y la forma en que se promediaron los valores para hallar el valor de la nueva mesada.

**DIAN - Aporte** los siguientes documentos relacionados con el historial laboral del señor Néstor Carrasco Pinzón, identificado con CC.17.125.082:

- i) Certificación Electrónica de Tiempos Laborados CETIL, en la que conste la totalidad de los factores salariales cancelados durante los años 2013 y 2014, asegurándose de incluir para cada año tanto la asignación básica, como los factores correspondientes a la Prima de Antigüedad, la Prima de vacaciones, la Prima de servicios y la Bonificación por servicios prestados.
- ii) Informe pormenorizado y soportado documental y jurídicamente, de la discriminación de los valores pagados en el año 2013 y 2014 por concepto de a) prima de vacaciones, b) prima de servicios y c) bonificación por servicios prestados, especificando si estos fueron devengados o causados entre el 31 de enero de 2013 y el 31 de enero de 2014, independientemente de que se hayan cancelado fuera o dentro de tal lapso.

Para tales efectos, deberá señalar el valor cancelado, la fecha de pago y el periodo preciso a que corresponde cada prestación, indicando la fecha de causación del derecho a recibirla. En caso de que alguno de los rubros haya sido cancelado de manera proporcional por no haber completado el trabajador el año completo de trabajo, deberá la entidad especificar la proporción temporal respecto de la cual se realizó el pago, señalado el lapso de tiempo que dio lugar al derecho de percibir cada prestación, independientemente del momento en que haya sido cancelada.

Se conserva registro del original de esta providencia, en la ubicación compartida de almacenamiento virtual de este Despacho.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ANA ELSA AGUDELO AREVALO**  
**JUEZ**

MCA

	<b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C.</b> <b>NOTIFICACIÓN ESTADO</b>
<b>25 FEB 2020</b>	
Por anotación en ESTADO notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.	
<b>JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO</b> Secretario.	



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO  
DE BOGOTÁ  
SECCIÓN CUARTA**

Bogotá DC,

24 FEB 2020

**EXPEDIENTE 110013337042 2019 00272 00**  
**DEMANDANTE: LUÍS JAIME MÉNDEZ MORALES**  
**DEMANDADO: UGPP**

**INADMITE DEMANDA EJECUTIVA**

Procede el Despacho a decidir si existe mérito para decretar mandamiento de pago en contra de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, con fundamento en el presunto incumplimiento de la orden judicial de reconocer al actor indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, en la cuantía que resulte de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la ley 100 de 1993 y demás normas concordantes, contenida en la sentencia de 10 de marzo de 2017 proferida por este Despacho y confirmada mediante providencia de 8 de marzo de 2018, de la Sección Segunda – Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**1. ANTECEDENTES**

El señor Luís Jaime Méndez Morales, mediante apoderado, promueve acción ejecutiva contra la UGPP, en procura que el Despacho libre mandamiento de pago en su favor, de la siguiente manera:

1. Condenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP a pagar al señor LUIS JAIME MENDEZ MORALES, las diferencias que resulten de las sumas pagadas el día 25 de octubre de 2018, frente a las que realmente debió pagarle por concepto de reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la ley 100 de 1993 y demás normas concordantes, de conformidad a lo resuelto en los artículos 3 y 4 de la sentencia proferida.
2. Condenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP a pagar al señor LUIS JAIME MENDEZ MORALES, el valor de los intereses causados sobre el retroactivo de que habla la petición anterior, a partir del 25 de octubre de 2018 y hasta que se realice el pago total de la obligación.

3. Por concepto de costas y agencias en derecho del presente proceso ejecutivo.
4. Por concepto de intereses legales de que trata el artículo 1617 del Código Civil, desde la fecha en que se hizo exigible la obligación y hasta tanto se verifique su pago.

La sentencia judicial que ahora se pretende ejecutar, en los numerales 3 y 4 de su parte resolutive, reza lo siguiente:

**Tercero. A título de restablecimiento del derecho**, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP -, reconocerá a LUIS JAIME MENDEZ MORALES, ya identificado, la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en la cuantía que resulte de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 y demás normas concordantes. En especial deberá atenderse a lo señalado en el art. 2 ° (párrafo 2 °) y 4º del Decreto 1730 de 2001. La liquidación se hará con base en el último salario percibido por el actor el cual deberá **actualizarse año por año** como señala el artículo 4º del Decreto 1730 de 2001.

**Cuarto.** - Las sumas que se ordena reconocer, serán actualizadas en los términos del artículo 187 del C. P. A. C. A. y conforme se explicó en la parte motiva, desde que se hizo la solicitud de reconocimiento y pago, es decir desde el 14 de noviembre de 2013, por cuanto se constató que no operó el fenómeno de la prescripción y, hasta la ejecutoria de la presente sentencia dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$V = V_h \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

## 2. COMPETENCIA

Los Juzgados Administrativos son competentes para conocer los procesos ejecutivos cuya cuantía no exceda de 1.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes según lo establece el numeral 7 del artículo 155 del CPACA, la cual se determinará por el valor de la pretensión ejecutiva.<sup>1</sup> Verificado el quantum del medio de control ejecutivo impetrado, es claro que no supera el límite establecido para que este despacho conozca del presente asunto en primera instancia, como quiera que el demandante pretende se ejecute el pago de la diferencia entre \$6´922.811 suma pagada el día 25 de octubre de 2018, y \$21.476.661,85<sup>2</sup>, - monto que considera realmente debió pagarle por concepto de

<sup>1</sup>El juicio por audiencias en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo Módulos de aprendizaje temas procesales generales Tomo II, pág. 300.

<sup>2</sup> F. 353

reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez- más los intereses que en derecho correspondan.

Por el fuero territorial, el artículo 156 de la Ley 1437 de 2011 dispone que la ejecución de sentencias o conciliaciones le corresponden al Juez que profirió la providencia respectiva (núm. 9). Así las cosas, siendo que este despacho judicial proveyó la sentencia de marzo 10 de 2017, resulta competente este despacho para conocer de la ejecución.

### **3. INTEGRACIÓN DEL TÍTULO EJECUTIVO**

Por su parte el artículo 297, numerales 1 y 4 del CPACA, establece que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que emanen de sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias y de copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa

Ahora bien, de conformidad con el artículo 430 del Código General del Proceso, presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el Juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida si fuere procedente, o en la que aquél considere legal.

Ahora bien, respecto de los procesos ejecutivos cuyo título de recaudo es una sentencia, el Consejo de Estado ha comprendido que este generalmente es complejo, en tanto se conforma no solo por la copia auténtica de la sentencia, con las respectivas constancias de notificación y, ejecutoria y, sino por las del acto administrativo con el que la Administración pretende dar cumplimiento a lo ordenado por la jurisdicción. De manera que solo al arrimarse íntegramente al cuaderno estos documentos y antes de que inicie el proceso ejecutivo, resulta imprescindible la determinación de si el *título ejecutivo complejo cumple con los requisitos establecidos por la ley, es decir que el*

*documento que se aporta tenga el carácter de título ejecutivo y, que contenga una obligación clara, expresa y exigible a cargo del demandado<sup>3</sup>.*

“... con respecto a los procesos de ejecución en los cuales el título correspondiente se integra con la decisión o decisiones judiciales y con el acto administrativo de cumplimiento, se pueden presentar estas situaciones: primero, que el título de ejecución lo integren la sentencia y el acto de cumplimiento ceñido rigurosamente a la decisión judicial, en cuyo caso ninguna duda cabe sobre su mérito ejecutivo; segundo, que el título aducido se componga de la providencia judicial y del acto administrativo no satisfactorio de la decisión del Juez, evento en el cual el título también presta mérito de ejecución; tercero, que el título lo integren la sentencia condenatoria y el acto de cumplimiento que se aparta parcialmente de la obligación allí contenida, en cuyo caso también presta mérito ejecutivo, y cuarto, bien podría suceder que el título lo integren la sentencia de condena y el acto de cumplimiento, pero que éste desborde o exceda la obligación señalada en el fallo, en cuyo caso el Juez tendría facultad para ordenar el mandamiento ejecutivo, solamente, desde luego, hasta el límite obligacional impuesto en la sentencia.

Se deduce de lo anterior que, en materia de títulos complejos integrados por la sentencia y el respectivo acto de cumplimiento, el juzgador conserva poder de interpretación del título en orden a librar el mandamiento de pago con estricta sujeción a la sentencia, todo ello para favorecer el principio de la salvaguarda del interés general y de la cosa juzgada.”<sup>4</sup>

Dicho ello, se encuentra que el título ejecutivo que nos ocupa es complejo, en la medida en que se encuentra conformado no solo por las sentencias judiciales de primera y segunda instancia mediante las cuales se ordenó el reconocimiento de la indemnización sustitutiva a la pensión de vejez, sino además por el acto administrativo mediante el cual la demandada dio presunto cumplimiento a los fallos:

1. Sentencia estimatoria de marzo 10 de 2017, proferida por el Juzgado 42 administrativo oral del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta-. (F.259 y ss.)
2. Sentencia confirmatoria de marzo 08 de 2018, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del tribunal Administrativo de Cundinamarca. (F. 309 y ss.)
3. Copia simple de la Resolución N. 033870 de agosto 17 de 2018 “Por la cual se reconoce una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A.”. (F. 336 y ss.)

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA  
Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25000-23-27-000-2011-00178-01(19250)

<sup>4</sup> Auto del 27 de mayo de 1998. Sección Tercera del Consejo de Estado. Expediente 13864. M.P. Germán Rodríguez Villamizar. Citado en el Auto de 30 de mayo de 2013. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Expediente 18057. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la Resolución N. 033870 es aportada en copia simple, es necesario señalar que en los procesos ejecutivos ante esta jurisdicción, se aplica una excepción a la regla de valoración de las copias simples dentro de los procesos judiciales tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado, al indicar que:<sup>5</sup>

**"(...) tratándose de los procesos ejecutivos los títulos deben aportarse en original o en copia auténtica, pero no en copia simple –arts. 253 y 254 del C.P.C.–." (Negrillas fuera del texto)**

Por tanto, al advertir que la Resolución N. 033870 de agosto 17 de 2018 fue aportada en copia simple de una copia auténtica, comprende el despacho que no se cumplen los presupuestos formales previstos en el artículo 297 del CPACA. Se le otorgará, entonces, el término del que trata el artículo 170 del CPACA, a fin de que el actor aporte las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento presuntamente parcial del derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a cargo de la respectiva autoridad administrativa.

Adicionalmente, el actor solicita se ejecute a la accionada por concepto de los intereses causados sobre el retroactivo, a partir del 25 de octubre de 2018 y hasta que se realice el pago total de la obligación. No obstante lo anterior, advierte el despacho que se aporta en copia simple un documento de Registro de Operación financiera<sup>6</sup>, expedido por Bancolombia, en el que se lee un pago por concepto de indemnización sustitutiva por valor de \$12´902.453,55, difiriendo del valor reconocido en la Resolución N. 033870 de agosto 17 de 2018 \$6´922.811.

En tal sentido, es de rescatar que según el numeral sexto de la resolución N. 033870, la liquidación de los intereses moratorios hace parte integral del acto administrativo, sin embargo, tal liquidación no obra en el proceso. Por tanto, es menester que se aporte la liquidación de intereses moratorios, con el fin de proceder al estudio e interpretación del título ejecutivo.

---

<sup>5</sup> **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Subsección C, Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Radicación:** 25000-23-26-000-1999-02657-02 (33.586). **Ejecutante:** Instituto de Desarrollo Urbano –IDU. **Ejecutada:** Epsilon Ltda. y otro. Ejecutivo contractual. Bogotá D.C., mayo catorce (14) de dos mil catorce (2014).

<sup>6</sup> F.345.

## Conclusión

Se inadmitirá la demanda con el fin de que la parte actora, si a bien lo tenga, aporte en original o en copia auténtica de la Resolución N. 033870 de agosto 17 de 2018 con constancia de ejecutoria, acompañada de la liquidación de los intereses moratorios, que hace parte integral del acto administrativo en cuestión.

De conformidad con lo anterior, el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá:

### RESUELVE.

**Primero: Inadmitir** la demanda de la referencia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**Segundo: Conceder** a la parte actora el término de diez (10) días, de conformidad con lo estipulado en el artículo 170 del CPACA, para que se subsane la falencia mencionada en la parte motiva de este proveído.

La parte actora deberá allegar con el escrito de subsanación, copias del mismo, al igual que la subsanación y demanda en medio magnético, para que sean anexados a los respectivos traslados y al expediente.

**TERCERO: Advertir** que, vencido el término anterior, sin que se hubiera subsanado la demanda, conforme lo señalado en el presente proceso, se rechazará conforme lo preceptuado en el artículo 170 del CPACA.

Se conserva registro del original de esta providencia, en la ubicación compartida de almacenamiento virtual de este Despacho.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

JUEZ

25 FEB 2020

6

providencia  
10:00 a.m.



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

Bogotá D. C.,

24 FEB 2020

**Expediente N°:** 11001 33 37 042 2019 00285 00  
**Demandante:** Instituto Colombiano De Bienestar Familiar - ICBF  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Decide el despacho sobre la solicitud de que se decrete medida cautelar dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, mediante el cual se ordena efectuar los trámites pertinentes para el cobro adeudado por la demandante respecto de una reliquidación pensional en cumplimiento a un fallo judicial.

**II. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

Los actos administrativos sobre el que pesa la solicitud de suspensión provisional de sus efectos son los siguientes:

Resolución No. RDP 009596 de marzo 21 de 2019 "*Por la cual se determina el cobro por concepto de aportes para pensión no efectuados a factores de salario tenidos en cuenta para el cálculo de la mesada pensional, con cargo a Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones*" y el que resuelve el recurso de reposición contra este.

**Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda**

Arguye la apoderada de la demandante que los actos administrativos son violatorios del sistema jurídico, por vulneración al debido proceso.

Señala que la UGPP pretende el cobro de una suma de dinero, la cual no se encuentra detallada con claridad, además a que la obligación es inexistente. Por ende, existe falsa motivación de los actos administrativos demandados.

que transcurrió más de cinco (05) años, a partir de la fecha en que se hicieron exigibles, para ejercer la facultad de cobro.

### **Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

La parte actora no hace referencia a los posibles perjuicios que se podrían ocasionar por la demora del trámite procesal.

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

Pese a haber sido notificada del auto mediante el cual se corrió traslado de la medida cautelar solicitada<sup>1</sup>, la UGPP decidió guardar silencio.

## **VI. 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, legando al legislador la facultad de establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, en el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se previó la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, medida cuya finalidad no es otra que "*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

---

<sup>1</sup> F. 30, Cuaderno Principal.

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"2.

(Subrayado fuera de texto)

**Examen de requisitos formales y sustanciales de la solicitud:** Relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (art. 230).

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*.

En concreto, estima esta Judicatura 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, [...]

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

Obsérvese que la *necesariedad* de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiada por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup>, 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 la misma, "*para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*".

2. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

<sup>3</sup> Providencia de veintisiete (27) de septiembre de dos mil dieciocho, proferida por la Sección Cuarta del

"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 ahora en consideración que la parte actora omitió pronunciarse sobre la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, limitándose solo a solicitarla pero no acredita qué perjuicios se ocasionarían en caso de no adoptarse tal medida.

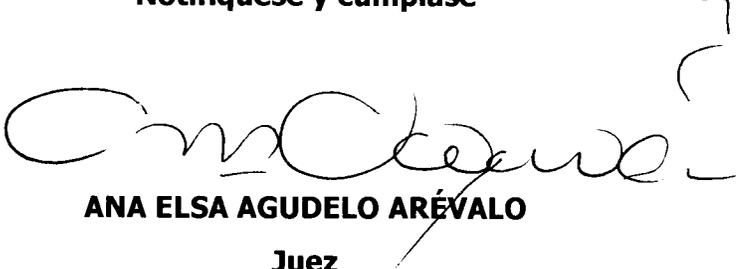
Por lo dicho en esta providencia, se negará el decreto de la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos objeto de demanda, al no resultar acreditado el denominado *periculum in mora*, en tanto la medida resulta innecesaria para garantizar la eventual efectividad de las pretensiones de la demanda.

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

### RESUELVE

**ÚNICO.- Se niega** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por el actor, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Notifíquese y cúmplase**



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
Juez

	<b>JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ D.C. NOTIFICACIÓN ESTADO</b>
Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO notifico a las partes la anterior providencia hoy _____ a las 8:00 a.m.	
25 FEB 2020 JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO SECRETARIO	

YMMD



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

Bogotá D. C., 24 FEB 2020.

**Medio De Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho**  
**Expediente N°: 11001 33 37 042 2019 00319 00**  
**Demandante: PEDRO PABLO CASALLAS ENCISO**  
**Demandado: UGPP**

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Decide el despacho sobre la solicitud de que se decrete medida cautelar dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, consistente en la suspensión provisional de los efectos de la resolución RDC 2019-01018 del 18 de junio de 2019, mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto en contra de Liquidación Oficial por inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al SGSS, y sanciona por inexactitud.

**II. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

**Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda**

Arguye el apoderado de la demandante que los actos administrativos son violatorios del sistema jurídico, en tanto considera que la administración no le podía imponer, en su calidad de trabajador independiente por cuenta propia, la obligación de aportar al SGSS en salud por las vigencias anteriores al año 2015.

Igualmente cuestiona que la administración ha dado una aplicación retroactiva de la ley 1753 de 2015, al calcular el IBC que sustenta la liquidación oficial por inexactitud de aportes al SGSS.

## **Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

Sostiene el autor que la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en que de verse obligado a realizar el pago de las sumas liquidadas oficialmente por la entidad se le estaría generando un daño en tanto considera que tal pago no es debido.

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

Pese a haber sido notificada del auto mediante el cual se corrió traslado de la medida cautelar solicitada<sup>1</sup>, la UGPP decidió guardar silencio.

### **VI. 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, legando al legislador la facultad de establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, en el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se previó la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, medida cuya finalidad no es otra que "*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

---

<sup>1</sup> F. 31, Cuaderno Principal.

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"2.

(Subrayado fuera de texto)

**Examen de requisitos formales y sustanciales de la solicitud: la medida cautelar no tiene una relación necesaria con las pretensiones de la demanda (art. 230).**

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*.

En concreto, estima esta Judicatura 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

---

2. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

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, [...]

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

Obsérvese que la *necesariedad* de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiada por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup>, 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 la misma, *“para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”*.

Al respecto, señaló el Consejo de Estado:

“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 ahora en consideración que el apoderado de la demandante manifestó la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en que de verse obligado a cancelar las sumas liquidadas oficialmente por la entidad, estaría incurriendo en un pago de lo no debido.

---

<sup>3</sup> 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,

No obstante, se advierte por el despacho que el actor omite tener en consideración 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 el demandante no habrá de verse cohesionado al pago antes de que se resuelva la demanda de la referencia:

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

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

Atendiendo, entonces 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.

A estos efectos, atiéndase que siguiendo lo establecido por el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, es claro que no se ha establecido de forma definitiva la legalidad de los actos, fenómeno que tendrá lugar solo hasta que exista decisión en firme respecto de esta acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

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, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

(Resalta el Despacho.)

Ahora bien, para mayor entendimiento de la actuación administrativa que ha de desplegarse con ocasión de la presentación de excepciones, atiéndase a lo previsto por el artículo 833 del mismo estatuto:

ARTICULO 833. EXCEPCIONES PROBADAS. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas

preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

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 jurisdicción coactiva habrá de declararla probada y, en consecuencia, deberá ordenar la terminación del procedimiento y el levantamiento de las medidas preventivas, de ser el caso que se hayan decretado.

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

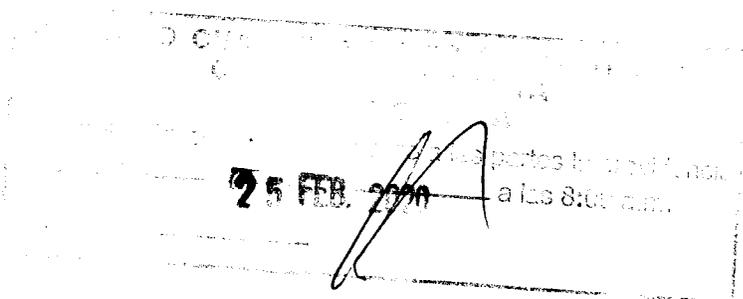
**ÚNICO.- Se niega** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por el actor, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**Juez**





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

24 FEB 2020

Bogotá D. C., \_\_\_\_\_

**RADICADO:** 11001 33 37 042 **2019 00360** 00  
**DEMANDANTE:** REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.  
**DEMANDADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA  
PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Vencido el término de traslado de la medida cautelar (f.4 C. MC), 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 REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, con base en lo dispuesto en el artículo 229 del C.P.A.C.A., solicita como medida cautelar la suspensión la Resolución No. RDP 027025 del 30 de junio de 2017 y sus actos confirmatorios, mediante los cuales la UGPP resuelve efectuar los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aportes patronales de un pensionado (f.1 C. MC).

**Apariencia de buen derecho: el concepto de violación en la demanda**

Argumenta que la resolución demandada desconoció el derecho a la defensa y contradicción, pues no se le dio la oportunidad de intervenir en la actuación administrativa adelantada por la UGPP que impuso la carga prestación sin fundamento normativo.

## **Existencia del riesgo por la demora del trámite procesal: los perjuicios inminentes**

Afirma el actor que de no ordenarse la medida cautelar, la entidad se vería inmersa en un proceso de cobro coactivo en el que se le ordenaría pagar unas cuestiones no previstas en la ley, situación que desembocaría en el embargo de recursos públicos.

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

A pesar de realizarse la notificación del auto que corre el traslado de la medida cautelar, la UGPP guardó silencio (folios 2 y 3 C. MC.).

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

Atendiendo al mandato constitucional, 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.

Tratándose de los requisitos previstos para la suspensión provisional de un acto administrativo cuando se pretenda su nulidad, el artículo 229 del C.P.A.C.A., dispuso la oportunidad para su solicitud señalando:

"En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, **antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso**, a petición de parte debidamente sustentada, 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 [...]"

(Negrilla fuera de texto)

A su turno, el artículo 231 *ibídem* estableció tres requisitos sustanciales a saber:

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, el acto contravenga las disposiciones en las cuales debía fundarse, lo cual se desprende 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<sup>1</sup>.

Ahora bien, aun cuando el artículo 231 del CPACA establece que la suspensión provisional de los actos administrativos demandados procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, lo cierto es que la decisión puede estar sustentada en el concepto de violación que se formule en el libelo introductorio; luego, ello no implica que la decisión de suspensión de actos administrativos esté condicionada, o deba estar antecedida, por un grado absoluto de certeza sobre la procedencia de declarar la nulidad de los actos administrativos enjuiciados conforme a los cargos de la demanda.

Estudiados los requisitos previstos por el legislador para la procedencia de la suspensión de los actos administrativos demandados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, evidencia el despacho que no se cumple con el requisito de la **necesidad** del decreto para garantizar la efectividad de la posible condena a favor de los derechos del demandante, pues aun en el caso de que se concluyera en su momento que la argumentación ofrecida por el demandante en cuanto al concepto de violación de las normas señaladas y de las pruebas aportadas hasta el momento pudieran indicar apariencia de un buen derecho para que se decretare la medida cautelar de suspensión, lo cierto es que se advierte en este asunto que la solicitud que nos ocupa no cumple

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Auto del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

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.

Dicho en otras palabras, 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, al respecto el C.P.A.C.A. dispone lo siguiente:

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, [...]

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

Este elemento del análisis de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiado también por el Consejo de Estado, quien estableció que la procedencia de la medida cautelar está circunscrita a que la necesidad de su decreto garantice la efectividad de la sentencia, se sostuvo 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 la misma, *"para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia"*. Al respecto, la Alta Corte señaló:

*"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.<sup>2</sup>"*

Transcrito lo anterior, ha de tenerse ahora en consideración que el apoderado de la demandante manifestó la necesidad de que se tome una medida cautelar previo a proferir fallo de instancia, radica en que la entidad se vería inmersa en un proceso de cobro coactivo en el que se le ordenaría pagar unas cuestiones no previstas en la Ley y frente a las cuales no cuenta con el presupuesto requerido, circunstancia que desembocaría en el embargo de recursos públicos (*F. 1 C MC.*).

Lo anterior significa que la finalidad de la solicitud concerniente a "suspender los efectos de los actos demandados" no es otra que perseguir a su vez la suspensión del proceso de cobro coactivo; de forma que, ha de señalarse que la suspensión provisional de los

---

<sup>2</sup>, Consejo de Estado, sección Cuarta. Auto de fecha veintisiete (27) de septiembre de dos mil dieciocho, radicado número 25000-23-37-000-2016-01357-01 (23172). C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez.

efectos de los actos demandados no resultaría necesaria en el caso particular, como quiera que el interesado puede presentar la excepción correspondiente a “la interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo” frente al mandamiento de pago de un proceso de cobro coactivo, prevista el artículo 831 del E.T.:

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

(...)

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

6. La prescripción de la acción de cobro, y

7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

(...).”

Nótese que con ocasión 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.

Aunado lo anterior, de acuerdo con el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, es claro que no se ha establecido de forma definitiva la legalidad de los actos, fenómeno que tendrá lugar solo hasta que exista decisión en firme respecto de esta acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

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, y

4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

(Resalta el Despacho.)

Ahora bien, para mayor entendimiento de la actuación administrativa que ha de desplegarse con ocasión de la presentación de excepciones, atiéndase a lo previsto por el artículo 833 del mismo estatuto:

ARTICULO 833. EXCEPCIONES PROBADAS. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

En vista de lo anterior, aun dado el inicio de una eventual actuación administrativa de cobro coactivo en contra de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, se tiene que al resultar probada la excepción de interposición de demanda, la autoridad competente que ejerce la jurisdicción coactiva habrá de declararla probada y, en consecuencia, deberá ordenar la terminación del procedimiento y el levantamiento de las medidas preventivas que de ser el caso que se hallan decretado.

En consecuencia, debe este Despacho concluir que la solicitud de medida cautelar suspensiva del demandante para efectos de evitar un perjuicio por el mandamiento de pago de un proceso de cobro coactivo mientras se resuelve el medio de control que nos ocupa i) no resulta necesaria en caso de que se acojan las pretensiones del actor y ii) no resulta procedente en caso de que se nieguen o acojan parcialmente sus pretensiones, toda vez que se cuenta con las excepciones del mandamiento de pago.

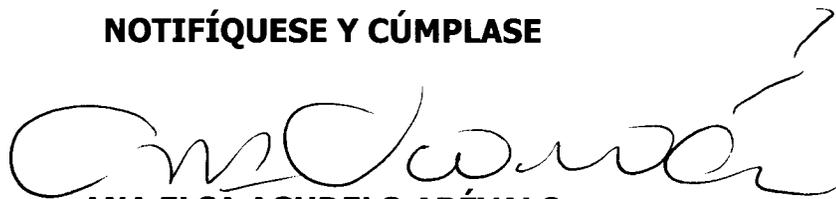
Por lo dicho en esta providencia, se negará el decreto de la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos objeto de demanda, al no resultar acreditado el denominado *periculum in mora* en tanto la medida resulta innecesaria para garantizar la eventual efectividad de las pretensiones de la demanda.

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

### RESUELVE

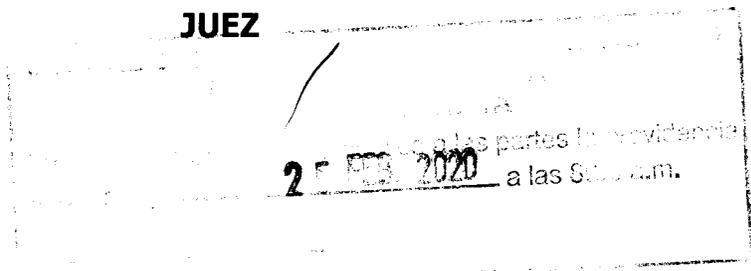
**ÚNICO.- NEGAR** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos demandados de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**JUEZ**





**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE BOGOTÁ DC -SECCIÓN CUARTA**

24 FEB 2020

Bogotá DC, \_\_\_\_\_.

Tipo: Nulidad y Restablecimiento del derecho  
Radicación: **11001 33 37 042 2020 00032 00**  
Demandante: ALFONSO JAVIER BENÍTEZ GUERRERO  
Demandados: NACIÓN-MINISTERIO DE JUSTICIA Y OTRO

**1. Asunto por resolver**

Procede el Despacho a estudiar si es competente para conocer de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, remitida por el Juzgado 6 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que se declaró falto de competencia.

**2. Consideraciones**

El señor ALFONSO JAVIER BENÍTEZ GUERRERO, Notario Segundo de Ipiales – Nariño, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos administrativos por medio de los cuales la Dirección Administrativa Financiera de la Superintendencia de Notariado y Registro le ordenó reintegrar y pagar los subsidios recibidos no debidos para la anualidad del 2014.

El proceso inicialmente fue repartido al Juzgado 06 Administrativo de Bogotá, como obra en acta individual de reparto visible a folio 199 del cuaderno. Sin embargo, el titular de aquel despacho, mediante auto de 07 de febrero de 2020, se declaró falto de competencia para conocer del proceso y lo remitió a los Juzgados Administrativos de la Sección Cuarta del Distrito Judicial de Bogotá.

Arguyó, entonces, el Juez remitente que el debate versa sobre la materia fiscal, teniendo en cuenta que los subsidios ordenados en reintegro tienen naturaleza

jurídica de subvenciones y que aquellas constituyen un ingreso gravable para el contribuyente del impuesto sobre la renta.

No obstante lo anterior, en concepto de esta Judicatura, el tratamiento tributario que se le dé a los ingresos percibidos por los notarios en calidad de contribuyentes del impuesto de renta, no torna tributaria la naturaleza del pleito de la referencia; lo contrario conllevaría, pues, a la conclusión de que todos los debates que versen sobre sumas de dinero que eventualmente constituyan uno u otro ingreso gravable, deberían ser ventilados ante la Sección Cuarta de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

## **2.1 Naturaleza jurídica de los subsidios notariales y su tratamiento a efectos del impuesto a la renta a cargo de los notarios**

De conformidad con el artículo 2 de la Ley 29 de 1973, "por la cual se crea el Fondo Nacional del Notariado y se dictan otras disposiciones" los Notarios perciben como remuneración a su actividad notarial, por un lado, las sumas que reciban de los usuarios por la prestación de sus servicios y, por otro, los subsidios que les fije el Fondo Nacional del Notariado o la Superintendencia de Notariado y Registro cuando fuere el caso.

En concordancia con lo anterior, para el año 2014, el Consejo Asesor del Fondo Cuenta Especial Superintendencia de Notariado y Registro expidió la Resolución N. 5123 del 08 de mayo de 2014<sup>1</sup>, determinando que los notarios que registraran un ingreso bruto promedio mensual de hasta 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes y la escrituración en sus despachos no superara las 1496 unidades, tendrían derecho a un subsidio de entre 4, 7 y 7,6 millones de pesos.

Ahora bien, por su parte, el Órgano de Cierre de esta Jurisdicción, estableció que los subsidios notariales constituyen una subvención, en la medida en que, a diferencia de las sumas que reciben los notarios de los usuarios por la prestación de sus servicios- los cuales deben recibir un tratamiento tributario de honorarios-, los subsidios notariales son percibidos no como una contraprestación por alguna actividad en la que prime el carácter intelectual, sino como un mecanismo de

---

<sup>1</sup> "Por la cual se fijan los subsidios en dinero para garantizar la prestación del servicio notarial en las notarías de insuficientes ingresos y se establece el procedimiento para su pago en la vigencia fiscal del 2014".

financiamiento destinado específicamente al mejoramiento del servicio público notarial:

“En este sentido, frente a la naturaleza del “subsidio” creado por la Ley 29 de 1973, no existe duda alguna que se trata de una típica subvención en los términos que se han venido explicando; en efecto, se trata de:

- i) Una prestación dineraria a cargo del Estado –en un principio por el Fondo Nacional del Notariado en los términos de la Ley 29 de 1973, cuya financiación se derivaba de los aportes realizados por los Notarios del país y a partir del Decreto ley 1672 de 1997, por la Superintendencia de Notariado y Registro en su condición de encargada de manejar la cuenta especial creada para mejorar las condiciones económicas de los notarios de bajos ingresos–;
- ii) El sujeto pasivo es una persona natural encargada por el ordenamiento jurídico de prestar el servicio público notarial;
- iii) El buen funcionamiento del servicio público notarial es un objetivo constitucional de interés general (artículo 131 de la Constitución Política<sup>2</sup>);
- iv) Aun cuando la base para su determinación la constituye la cantidad de actos que produzca una determinada Notaría, su reconocimiento no obedece a una contraprestación por los servicios prestados a la ciudadanía por parte del Notario; lo anterior se desprende de lo dispuesto en las sucesivas Resoluciones –ya citadas en el acápite correspondiente– que desde el 2006 han tasado el monto a partir del cual se puede considerar que una Notaría recibe ingresos insuficientes, las cuales señalaron que le incumbía a la Superintendencia de Notariado y Registro velar “porque la destinación de los subsidios para el mejoramiento del servicio, se cumpla a cabalidad, de manera racional, demostrable y adecuada”.

Así las cosas, se cumplen los requisitos para que el subsidio a favor de los Notarios de ingresos insuficientes sea considerado como una subvención, atendiendo principalmente el hecho de que con su otorgamiento no se retribuye el servicio notarial y que su otorgamiento tiene como destinación específica el mejoramiento del servicio público notarial.”<sup>3</sup>

(Subraya el Despacho.)

Atendido lo anterior, debe comprenderse que la determinación de la naturaleza jurídica de los subsidios notariales realizada por el Consejo de Estado en la providencia en cita, tenía por objetivo categorizar las sumas recibidas a ese título dentro de los ingresos totales percibidos por los Notarios, con el fin de establecer cuál debía ser el tratamiento tributario a efectos del impuesto a la renta a su cargo.

---

<sup>2</sup> Cita original: A cuyo tenor: “ARTICULO 131. Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia. “El nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso. “Corresponde al gobierno la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro y la determinación del número de notarios y oficinas de registro”.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION A Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil trece (2013) Radicación número: 25000-23-26-000-2010-03126-01(AP).

A este respecto, concluyó el Consejo de Estado que al no comportar las subvenciones en comento un ingreso que en materia tributaria que se cataloga como honorario, debían recibir un tratamiento para efectos impositivos de "otros ingresos tributarios":

"En conclusión, para la Sala la subvención creada por la Ley 29 de 1973 a favor de los Notarios de ingresos insuficientes no puede ser considerada como constitutiva de honorarios y, por lo tanto, no pueden ser gravados como tales, es decir, constituyen "otros ingresos tributarios", razón por la cual el porcentaje de la retención en la fuente no puede ser el 10% u 11%, según el caso, alegado por la parte actora sino del 3.5% al cual hace referencia el artículo 401 del Estatuto Tributario."<sup>4</sup>

Como se puede observar, entonces, las subvenciones no ostentan una naturaleza jurídica de tributo, pues no son impuestos, tasas ni contribuciones, sino por el contrario son una subvención pese a que, para efectos tributarios, constituya un ingreso gravado que se cuenta en la categoría residual de "otros ingresos tributarios". Es decir que, en una palabra, la subvención es un ingreso del Notario que, en su calidad de contribuyente del impuesto a la renta, se encuentra gravado y debe ser declarado por él como "otros ingresos tributarios".

De lo anterior, resulta clara la distinción entre el tratamiento tributario que tienen los diferentes ingresos de los Notarios como contribuyentes del impuesto a la renta, y la naturaleza jurídica de aquellas remuneraciones, conforme a las siguientes precisiones:

- i) Los subsidios notariales son subvenciones estatales, percibidas por los Notarios que prestan sus servicios en notarias de ingresos insuficientes.
- ii) La subvención percibida a título de subsidio notarial es un ingreso del Notario, que se encuentra gravado por el impuesto a la renta.
- iii) Cuando el Notario deba tributar por el impuesto a la renta, deberá declarar los ingresos percibidos a título de subvención, catalogándolos en su declaración de renta como "Otros ingresos tributarios" y no como "honorarios".

En tal medida, observa el despacho que los debates que en sede judicial se adelanten en relación con los subsidios notariales, no son necesariamente pleitos de materia tributaria.

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*

Por el contrario, en concepto de esta Judicatura, serán de aquella materia únicamente cuando el objeto del litigio verse sobre los impuestos, tasas o contribuciones que tengan relación con la subvención; en cuanto a ello, cabe precisar que en tales casos, el debate será tributario no por versar al respecto del subsidio notarial ni porque este tenga el carácter o naturaleza jurídica de subvención estatal, sino por los efectos o el tratamiento tributario que se le dé a los mismos por parte del Notario como contribuyente del impuesto de renta, que no es el debate planteado en este caso, como pasa a verse.

## **2.2 Caso en concreto**

Como se introdujo, el proceso de la referencia corresponde al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ejercido por control el señor ALFONSO JAVIER BENÍTEZ GUERRERO, Notario Segundo de Ipiales – Nariño contra de los actos administrativos por medio de los cuales la Dirección Administrativa Financiera de la Superintendencia de Notariado y Registro, le ordenó reintegrar y pagar los subsidios recibidos no debidos para la anualidad del 2014.

La orden de reintegro, según se lee en los actos demandados, fue dada en virtud de la comprobación que la demandada hizo al respecto del monto total de los ingresos reportados por la Notaría Segunda de Ipiales –Nariño, que resultó en la conclusión de que habían excedido el tope de 20 SMMLV y por tanto, no tenía el demandante derecho a percibir el subsidio de que trata el artículo 2 de la Ley 29 de 1973 y que le había sido dado para la vigencia del año 2014.

Es así como el demandante cuestiona, pretendiendo se anule, la orden de reintegro, argumentando que los actos que la contiene fueron expedidos en violación del ordenamiento jurídico.

Teniendo ello en consideración, advierte el despacho que el pleito no versa sobre la materia tributaria, pues no se trata de la discusión de los eventuales impuestos tasas o contribuciones a cargo del demandante, sino al contrario, se trata de la censura a la orden de que aquel reintegre al Estado colombiano unas sumas de dinero percibidas a título de subsidios notariales, que considera no deben ser devueltas.

Por tal razón, esta Judicatura considera que carece de competencia para conocer del debate y se encuentra obligada, entonces, a declararlo así. Consecuentemente, deberá trabar el conflicto negativo de competencias, como quiera que el funcionario remitente, a quien le correspondió el proceso por reparo inicial, también se declaró falto de competencia para conocer del caso.

En mérito de lo expuesto, el Despacho:

### RESUELVE

**Primero. - Declarar** la falta de competencia del Juzgado 42 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D. C. para conocer del presente proceso.

**Segundo. – Promover** el conflicto negativo de Competencia con el Juzgado 06 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

**Tercero.- Remitir** el expediente del asunto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que en su calidad de superior dirima el conflicto de competencias planteado.

**Cuarto.-** Por secretaría, dese cumplimiento a lo dispuesto en los numerales anteriores, previas las anotaciones a que haya lugar.

Se conserva registro del original de esta providencia, en la ubicación compartida de almacenamiento virtual de este Despacho.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
**JUEZ**

