



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

Bogotá D. C., dieciocho (18) de junio de dos mil veintiuno (2021).

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - TRIBUTARIO
<b>RADICADO:</b>	11001 33 37 042 <b>2019 0036700</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.
<b>DEMANDADO:</b>	UGPP.

**I. ASUNTO POR RESOLVER**

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 de las Resoluciones No. RDP 010794 del 02 de abril de 2019; RDP 010845 del 02 de abril de 2019; RDP 022265 del 30 de mayo de 2017 y RDP 015951 del 24 de mayo de 2019, mediante los cuales la UGPP resuelve efectuar los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aportes patronales de algunos pensionados.

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

Argumenta que se desconoció el derecho a la defensa y contradicción como quiera que no se le dio la oportunidad de intervenir en la actuación administrativa adelantada por la UGPP que impuso la carga prestacional sin fundamento normativo, ya que los actos definitivos fueron emitidos y notificados sin que previamente se hubiera proferido acto ordenando iniciar la actuación administrativa. Aunado a ello, los actos fueron expedidos por funcionario incompetente e infringe las normas en que debía fundarse ya que se

ordena el cobro de unos aportes no contemplados en la ley. Así mismo se pretende el cobro de unas mesadas prescritas.

### **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**

La UGPP se opone a la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos demandados argumentando que las razones expuestas por el demandante resultan improcedentes ya que no se aportó soporte documental que otorgue convicción de los perjuicios irremediables alegados.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **La suspensión de los actos administrativos**

El artículo 238 de la Constitución señala que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por la vía judicial, dejando al legislador establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

De conformidad con lo anterior, el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo con el fin de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Los requisitos sustanciales para la suspensión provisional de un acto administrativo, cuando se pretende su nulidad, están contenidos en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: i) procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda, o en la solicitud que se realice en escrito separado; ii) dicha violación debe surgir del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, iii) en aquellos casos en los que adicionalmente se

pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá probarse "al *menos sumariamente la existencia de los mismos.*"

En esencia, en procesos como el que nos ocupa, en el cual se formulan pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, la medida cautelar procederá cuando, además de que exista prueba sumaria de la existencia de perjuicios, de la confrontación entre el acto y las normas invocadas como violadas en el escrito de solicitud de medida cautelar o en la demanda, o de las pruebas allegadas con la misma, surge que el acto contraviene las disposiciones en las cuales debía fundarse. Al respecto ha dicho el Consejo de Estado:

"Este requisito se diferencia de lo previsto en el código anterior, que exigía una `manifiesta infracción` para que procediera la suspensión de los actos impugnados. Así, la medida de suspensión requiere del Juez una carga argumentativa que de manera razonada explique los motivos por los cuales estima que el acto contraviene las disposiciones superiores en que debía fundarse y justifica la decisión que de manera preventiva suspende la ejecución del acto administrativo. Esta decisión por expresa disposición legal, "no implica prejuzgamiento"<sup>1</sup>.

(Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, a efectos de decidir la medida cautelar, el juez además de valorar los elementos tradicionales de la procedencia de la cautela (i) *fumus bonis iuris* o apariencia de buen derecho y (ii) *periculum in mora*, cuenta con un amplio margen de discrecionalidad sujeto al criterio de proporcionalidad de la medida, por lo que se exige que realice un estudio de ponderación de intereses basado en el análisis de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad<sup>2</sup>.

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

Del examen de la solicitud se constata que la medida cautelar no tiene una relación necesaria con las pretensiones de la demanda (art. 230), por las siguientes consideraciones:

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

---

<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  
<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Auto del 14 de mayo de 2019. Radicado No. 11001-03-24-000-2016-00189-00. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

solicitud que nos ocupa no cumple con el elemento denominado por la doctrina y la jurisprudencia como *periculum in mora*, cuyo latinismo traducido deviene en la *existencia del riesgo por la demora del trámite procesal*, que exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho<sup>3</sup>.

En concreto, estima el Juzgado que la medida cautelar solicitada en el proceso de la referencia no resulta necesaria para garantizar la efectividad de la posible condena a favor de los derechos del demandante, debido a que no se acredita la inminencia de presuntos perjuicios que sobrevengan antes de que se dicte fallo de fondo, y ello torna innecesario el decreto de la medida:

Artículo 229. [...] podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, [...]

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>4</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 esta, "*para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*". Al respecto, señaló el Consejo de Estado en la sentencia en cita:

*"Debe insistir esta corporación en que las medidas cautelares exigen, además de confrontar los actos con las normas en que deben fundarse, que se constate que la medida resulte indispensable para garantizar la efectividad de la sentencia. Esto, por cuanto se le debe garantizar a la Administración ejercer el derecho de defensa y contradicción, lo cual supone poder solicitar y aportar las pruebas tendentes a enervar los cargos de nulidad que propone la parte demandante."*

---

<sup>3</sup> Al respecto ver Consejo de Estado. Sala Plena. Providencia del 17 de marzo de 2015, expediente 2014-03799 C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez en cita de Consejo de Estado, Sección Primera. Auto del 15 de diciembre de 2020. Radicado No. 11001-03-24-000-2020-00121-00. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés y Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencia del 27 de septiembre de 2018, radicado interno 23172. C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sección Cuarta. Providencia 27 de septiembre de 2018, con radicado número 25000-23-37-000-2016-01357-01. C.P.: Julio Roberto Piza.

Transcrito lo anterior, ha de tenerse presente 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 se verían afectados recursos del erario en ejecución de un acto ilegal.

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

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

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 juzgado 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 tanto de las pretensiones de la demanda como de la sentencia de primera instancia.

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

## **RESUELVE**

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

**SEGUNDO. TRAMITES VIRTUALES:** Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso, debe ser enviada **únicamente** por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co.**

Es indispensable escribir en el espacio "ASUNTO" de los mensajes virtuales los 23 dígitos del proceso, pues sin esta identificación no será posible darle trámite. Igualmente, es necesario enviar archivos DOC, DOCX, o PDF, verificando que no tengan páginas en blanco y que tengan calidad para envío por correo, con el fin de que se pueda dar expedito trámite a lo enviado.

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

### **REGISTRADURÍA:**

notificacionjudicial@registraduria.gov.co

jpbetancour@registraduria.gov.co

### **UGPP:**

notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

kvence@ugpp.gov.co

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

La atención al público se presta de manera telefónica en el número 3134895346 de lunes a viernes entre las 8:00 am y la 1:00 pm y las 2:00 pm y 5:00 pm.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**Juez**

**Firmado Por:**

**ANA ELSA AGUDELO AREVALO  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **7c23bc5ab6388172904a35495a7d2cab301afdb4d8155809151b4697f213bf60**

Documento generado en 18/06/2021 04:19:41 PM