



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

Bogotá D. C., quince (15) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	110013337042 2021 00085 00
DEMANDANTE:	GILBERTO DUQUE OSPINA
DEMANDADO:	DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

1. ASUNTO A 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.

2. ANTECEDENTES

2.1. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Con el fin de garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, el señor GILBERTO DUQUE OSPINA solicita como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones (i) No. 001 del 16 de abril de 2018, por medio de la cual se libró mandamiento de pago; (ii) DEAJGCC19-2984 del 8 de octubre de 2019, por medio de la cual se negaron las excepciones planteadas contra el mandamiento de pago y dispuso seguir adelante la ejecución y (iii) DEAJGCC20-588 del 6 de febrero de 2020, por medio de la cual se resuelve recurso contra la resolución DEAJGCC19-2984 del 8 de octubre de 2019¹.

Sostiene que de no otorgarse la suspensión provisional se causaría un perjuicio irremediable por la imposibilidad de recuperar los dineros embargados de las cuentas bancarias a su nombre y por el reporte en el Boletín de deudores morosos del Estado.

¹ Ver documento denominado "[Solicitud de MC](#)"

2.2. DE LA SUSTENTACIÓN DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR.

El actor sustenta la medida cautelar en las normas violadas y el concepto de violación relacionados en la demanda, así se comprende del escrito de la solicitud cuando afirma *"... invoco como disposiciones aplicables las relacionadas en el capítulo de NORMAS VIOLADAS y el CONCEPTO DE VIOLACIÓN de la demanda; los artículos 229 y 231 de la ley 1437 de 2011 y precedentes jurisprudenciales contenidos en las providencias de octubre 15 de 2019 C.E Sec. Tercera, auto 2014-00593. M.P.: Stella Conto Díaz del Castillo; febrero 18 de 2016, CE. Sec. Quinta, auto 2016-00014 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez; CE 17 de marzo de 2015, expediente No. 2014-03799 y CE mayo de 2019 Secc. Primera, auto 2016-00019 M.P. Oswaldo Giraldo López"*².

Así, de acuerdo con el escrito de la demanda, argumenta el actor que los actos administrativos demandados desconocen los artículos 2, 4, 13, 29, 229 y 230 de la Constitución Política; 136 de la ley 6 de 1992 y 826, 830, 831, 832 y 833-1 del Estatuto Tributario, en razón a que la sanción impuesta *"no cobró ejecutoria y perdió la fuerza coactiva como título ejecutivo"* como consecuencia de la comunicación emitida por la Corte Constitución el 14 de septiembre de 2016, acerca de la decisión de declarar la inexecutable parcial del artículo 49 de la Ley 1395 de 2010³.

Igualmente considera que la demandada violó el derecho al acceso a la administración de justicia porque dejó de estudiar las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago argumentando que estas son taxativas, desconociendo a todas luces que la norma desapareció del ordenamiento jurídico en virtud de un pronunciamiento de la Corte Constitucional.

² Ib. Pág.2.

³ Ver documento denominado "Cuaderno Principal", págs. 5 y 8.

2.3. DE LA CONTESTACIÓN A LA SOLICITUD DE LA MEDIDA CAUTELAR

Mediante correo electrónico aportado el 24 de agosto de 2021⁴ la Dirección Ejecutiva de Administración judicial se opuso a la solicitud de medida cautelar por considerar que no reúne los requisitos contenidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, pues carece de la carga argumentativa de las razones por las cuales debe ser decretada en razón a que el demandante se limita indicar de manera enunciativa que la demanda se encuentra razonablemente fundada y que con los actos se causaría un perjuicio irremediable⁵.

Adicionalmente manifiesta que no existe una vulneración de las normas superiores invocadas habida cuenta que la decisión adoptada en la sentencia C-432 de 2016 no afecta las situaciones consolidadas antes de su ejecutoria porque produce efectos hacia futuro al tenor del artículo 45 de la ley 270 de 1996 y la sanción fue impuesta por la Corte Suprema de Justicia antes de la declaración de inexecutable, mediante providencia del 22 de enero de 2013⁶.

Finalmente añade que si bien la ejecutoria de la decisión que impuso la sanción ocurrió el 14 de septiembre de 2016, misma fecha en que se profirió por parte de la Corte Constitucional la sentencia C-492 de 2016, lo cierto es que la sentencia de constitucionalidad produce efectos a partir del día siguiente, es decir que la obligación por concepto de multa se consolidó con anterioridad a la inexecutable de la norma y no fue cobijada por sus efectos.

3. CONSIDERACIONES

3.1. DE LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LA LEY 1437 DE 2011

En tratándose de la procedencia de medidas cautelares en la jurisdicción contenciosa administrativa, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 dejó abierta la posibilidad de decretar en providencia motivada aquellas que el

⁴ Ver documento denominado "Correo oposición MC"

⁵ Ver documento denominado "oposición MC". Pág.2.

⁶ Ib. Pág.4.

juzgador considere necesarias para garantizar, provisionalmente, el objeto y la efectividad de la sentencia en los procesos declarativos.

A su turno, el artículo 230 *ibídem* dispuso que tales medidas podrán tener como objeto (i) la prevención; (ii) conservación; (iii) anticipación o (iv) suspensión de una situación o actuación administrativa en tanto se puede asegurar el mantenimiento de una situación o restablecerla al estado anterior al de la conducta vulnerante o amenazante; evitar o impedir un perjuicio o la agravación de sus efectos; satisfacer por adelantado la pretensión del demandante en el sentido de adoptar una decisión administrativa, de emitir una orden determinada o de imponer una obligación de hacer o no hacer; o suspender bien sea temporalmente los efectos de la decisión administrativa que es objeto de examen, o bien la suspensión de procedimientos administrativos, antes de que en ellos se profiera una decisión.

Así las cosas, aunque en esta disposición normativa el legislador previó la posibilidad de decretar una o varias de las medidas allí relacionadas, lo cierto es que el Consejo de Estado sostuvo que tal enunciación propuso instaurar un sistema innominado, abierto y extensivo de medidas que permitan asegurar una respuesta oportuna y adecuada a las necesidades que demande cada situación particular y concreta⁷.

3.2. DE LOS REQUISITOS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LA LEY 1437 DE 2011

Si bien, a efectos de decidir la medida cautelar, el juez administrativo 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 proporcionalidad⁸, el legislador dispuso de unos requisitos para su estudio.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Providencia del 25 de agosto de 2017. Radicado 11001-03-26-000-2013-00044-01(46699) y del 15 de marzo de 2016. Radicado No. 11001-03-26-000-2013-00073-00(47316) C.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

⁸ 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.

En lo que concierne a los requisitos formales para decretar las medidas cautelares, el artículo 229 del CPACA dispuso las siguientes:

- (i) Debe ser solicitada a petición de parte debidamente sustentada
- (ii) La oportunidad, en cuanto supone la existencia previa de un proceso judicial, por lo que solo podría solicitarse de manera concomitante o posterior a la presentación de la demanda⁹, para que sea decretada bien antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o bien en cualquier estado del proceso.
- (iii) Procedencia según la clase del proceso, en razón a que dispone la norma que se puede solicitar en todos los procesos declarativos o los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos.

Por su parte, el artículo 230 del CPACA estableció como exigencias sustanciales comunes para todas las medidas (i) la relación directa con las pretensiones y (i) la necesidad para garantizar el objeto del proceso. En tanto que, el artículo 231 ibídem realizó la distinción de los requisitos sustanciales para la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y para las demás medidas cautelares.

3.3. DE LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El numeral 3 del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 consagra la suspensión provisional de los actos administrativos susceptibles de control judicial como una medida cautelar procedente en los asuntos tramitados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 238 de la Constitución Política.

Con respecto a la institución de la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos, señaló el Consejo de Estado:

"La suspensión provisional es una medida cautelar de carácter material, como quiera que, con el decreto de aquella, se suspenden los atributos de fuerza ejecutiva y ejecutoria del acto administrativo, con la finalidad de proteger los derechos subjetivos o colectivos que se

⁹ Consejo superior de la Judicatura. (2019). Medidas Cautelares: Autonomía judicial y seguridad jurídica. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. ISBN: 978-958-8857-75-6

*pueden ver conculcados con la aplicación o concreción del acto administrativo cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona*¹⁰.

Es entonces esta medida cautelar una garantía para el administrado frente a la administración¹¹, pues facultada para ejecutar inmediatamente sus propios actos (*atributo de ejecutoriedad del acto administrativo*), ninguna protección tendría el administrado frente al cumplimiento del acto ilegal o inconstitucional que vulnera sus derechos, si no previera el ordenamiento la posibilidad de que sea suspendido, por los motivos y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. Al respecto, señala Campo Cabal que la suspensión provisional *“es una garantía, tal vez la única, con que cuentan los administrados para tratar de flexibilizar la rigidez con que actúa la administración, investida como se halla de la facultad de poner en ejecución sus propios actos”*¹², igualmente Roberto Dromi señala:

*“...a la prerrogativa o privilegio de la administración para obtener el cumplimiento del acto por sus propios medios o ejecutarlo por sí, privilegio que se ha denominado ejecutoriedad, le corresponde como contrapartida la garantía otorgada al administrado de la suspensión de la ejecución del acto administrativo. El ejercicio del poder debe ir indisolublemente ligado a un adecuado sistema de garantías. Por ello, junto a las prerrogativas (v.gr., ejecutoriedad del acto administrativo), se arbitran las garantías (v. gr., suspensión de la ejecución –garantía preventiva– o indemnización –garantía represiva–)”*¹³

Sin embargo, aunque al tenor de lo anterior bastaría con superar exitosamente el ejercicio argumentativo de demostrar la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto por su contradicción con normas superiores, lo cierto es que el legislador consagró para este tipo de medidas un requisito adicional, cual es que se pruebe al menos sumariamente la existencia de perjuicios cuando se solicite en la demanda su indemnización y medidas de restablecimiento del derecho además de la nulidad de actos, como señala el

¹⁰ Colombia. Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto. Radicado.: 25000 23 26 000 2007 00533 01. (1, diciembre, 2008)

¹¹ Así lo afirma ANA MARÍA MONCADA ZAPATA en el texto: “MODULO DE FORMACIÓN AUTODIRIGIDA. MEDIDAS CAUTELARES AUTONOMÍA JUDICIAL Y SEGURIDAD JURÍDICA” de la Escuela Judicial RODRIGO LARA BONILLA-CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, año 2019. Igualmente se retomaron de este texto las citas de autores que se indican a continuación.

¹² Campo Cabal, Juan Manuel. Medidas Cautelares en el Contencioso Administrativo. Bogotá: Editorial Temis. 1989. p. 27.

¹³ Dromi, Roberto. El Acto Administrativo. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina. 1997. p. 149-150

artículo 231 del CPACA.

Así las cosas, a la luz de la norma mencionada, son requisitos sustanciales para decretar la suspensión provisional, los siguientes: i) 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 y 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.*"

3.4. DEL CASO CONCRETO

En criterio del Despacho no hay lugar a acceder a la solicitud formulada por el demandante para que se decrete la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, por los siguientes argumentos:

No procede la suspensión de actos administrativos no susceptibles control judicial

A la luz del artículo 238 de la Constitución Política la suspensión provisional de los efectos únicamente procede contra aquellos actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por la vía judicial. No obstante, el acto que ordena librar mandamiento de pago no es objeto de control jurisdiccional en razón de que no crea, modifica ni extingue derechos u obligaciones porque se trata de un acto administrativo de trámite proferido dentro del proceso de cobro coactivo¹⁴.

Tal entendimiento ha sido producto de una postura reiterada de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁵, que comprende como aptos del control de legalidad, por vía de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, sólo aquellos actos que resuelven con carácter de última palabra las actuaciones administrativas, es decir, los que no son de simple trámite o

¹⁴ Ver entre otros Auto del Consejo de Estado del 26 de mayo de 2016, Exp. 21889. C.P. Dra. Marta Teresa Briceño de Valencia y del 19 de julio de 2019 exp. 23762 C.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁵ Al respecto ver: CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA. Sentencia del 23 de abril de 2015. Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00003-00. Actor: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Demandado: UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA.

impulso y aquellos productos de la interposición de recursos contra los mismos. Al respecto, el Consejo de Estado señaló:

"...es necesario aclarar que, como lo ha reiterado esta Sala, el mandamiento de pago no es un acto administrativo definitivo, por el contrario, es un acto de trámite con el que se da inicio al procedimiento de cobro coactivo con el que la DIAN puede hacer efectivas las deudas a su favor.

Según lo establecido en el artículo 835 del Estatuto Tributario, dentro del proceso de cobro coactivo, sólo son demandables ante la jurisdicción los actos administrativos que resuelven excepciones y ordenan seguir adelante con la ejecución. También son susceptibles de control jurisdiccional los actos de liquidación del crédito o de las costas, tal como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación.

Así, resulta claro que el mandamiento de pago no es un acto administrativo susceptible de control judicial por lo que es forzoso rechazar la demanda formulada contra este."¹⁶

Aunado a lo anterior, el artículo 101 de la Ley 1437 de 2011 al regular los actos plausibles de control judicial, expedidos dentro del trámite administrativo de cobro coactivo, dispuso que sólo serán demandables los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito.

Por lo expuesto, estima el Despacho que debe negarse la suspensión de la Resolución No. 001 del 16 de abril de 2018, por medio de la cual se libró mandamiento de pago.

No se advierte la violación de las disposiciones invocadas en la demanda

En primer lugar, el demandante afirma que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial desconoció que con ocasión a la sentencia C-492 de 2016 desapareció de la vida jurídica la obligación impuesta por la demandada y con ella se extinguió el título ejecutivo, motivo por el cual no le era posible adelantar el proceso de cobro a través del mandamiento de pago.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, SECCION CUARTA, Sentencia del 26 de febrero de 2014, C.P. CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ, Exp. 20008.

Al respecto, téngase en cuenta que el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 dispuso que, por regla general, las sentencias de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional producen efectos hacia el futuro, a menos que en la providencia resuelva lo contrario, lo cual no sucedió en este caso pues en la sentencia de inconstitucionalidad C-492 de 2016 el Máximo Órgano Constitucional guardó silencio respecto de los efectos de la sentencia.

Así las cosas, aunque las resoluciones acusadas son posteriores a la declaratoria de inexecutable del inciso final del artículo 49 de la Ley 1395 de 2010 que se realizó en sentencia C-492 de 2016 de 14 de septiembre de 2016, lo cierto es que la providencia judicial No. 2669 que sirvió de fundamento para el cobro fue proferida el 27 de abril de 2016 y corregida por auto del 7 de septiembre de 2016¹⁷, es decir, con anterioridad a la declaración de inexecutable.

En segundo lugar, si bien a juicio del actor la obligación impuesta en su contra perdió fuerza ejecutoria por la revocación del acto administrativo hecha por la Corte Constitucional¹⁸, lo cierto es que, a pesar de que le asiste la carga argumentativa y probatoria de sus afirmaciones, no aporta elementos de juicio que otorguen la convicción de que el título objeto de cobro sea un acto administrativo por haber sido expedido en virtud de la función administrativa de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral.

Por el contrario, de los documentos obrantes en el expediente, debe precisar el Juzgado que el título ejecutivo emanó de una providencia judicial y no de un acto administrativo, motivo por el cual no es susceptible de la pérdida ejecutoria contemplada en el numeral 4 del artículo 831 del ET como lo sostiene el demandante.

A este respecto, estima el despacho que la decisión de la Alta Corte consistente en la imposición de la sanción pecuniaria prevista en el artículo

¹⁷ Ver documento denominado “cuaderno principal”, página 22.

¹⁸ Ib. Pág. 16. Afirma el demandante “... Esto lleva a la conclusión de que la obligación a mi cargo perdió su fuerza ejecutiva por revocación ... del acto administrativo hecha por autoridad competente (numeral 4° artículo 831 E.T) Esa autoridad era anda menos que la Corte Constitucional”

49 de la ley 1395 de 2010, es en efecto una providencia judicial, concretamente un auto interlocutorio proveído en el curso de un proceso judicial adelantado en virtud de las reglas procesales aplicables, y por tanto una expresión de la facultad jurisdiccional puesto que corresponde a la imposición y determinación de una obligación pecuniaria para corregir una conducta irregular en el curso de un proceso judicial, a la par que se declara desierto un recurso en contra del fallo de instancia.

En este orden de ideas, concluye el Despacho que debe negar la solicitud elevada por el demandante debido a que de la apreciación provisional de las Resoluciones No. DEAJGCC19-2984 del 8 de octubre de 2019 y DEAJGCC20-588 del 6 de febrero de 2020 y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, no se deduce la violación de la disposición, requisito sine qua non enlistado en el artículo 231 del CPACA para el decreto de la medida cautelar.

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 la parte demandante, 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 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 expedito.

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:

Gduqueo@yahoo.com

noticoactivo@deaj.ramajudicial.gov.co

deajnotif@deaj.ramajudicial.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.

TERCERO. - ATENCIÓN AL PÚBLICO: La atención al público se prestará preferentemente a través de la ventanilla virtual del Despacho de lunes a viernes entre las 8:00 a.m. y las 12:00 m. haciendo uso de la plataforma Microsoft Teams.

Para acceder a la plataforma virtual debe dirigirse a la página de la Rama Judicial en el micrositio del Juzgado haciendo clic [aquí](#)¹⁹. Allí encontrará las instrucciones y enlace de la reunión. Recuerde que será atendido por sistema de turnos.

La atención telefónica será prestada a través del número celular 3134895346 a lo largo de la jornada laboral, de lunes a viernes entre las 8:00 am y la 1:00 pm y las 2:00 pm y 5:00 pm.

El despacho continúa prestando atención presencial, previo agendamiento de cita.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

Juez

Firmado Por:

¹⁹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-42-administrativo-de-oralidad-del-circuito-judicial-de-bogota/contactenos>

Ana Elsa Agudelo Arevalo
Juez Circuito
Sala 042 Contencioso Admsección 2
Juzgado Administrativo
Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.

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

Código de verificación: **b6782540465e103ed3672d4d2b3f893753f9a8db2be95a543da14f9ec1c18d98**

Documento generado en 15/09/2021 03:23:24 PM