



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

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

ASUNTO:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO COBRO COACTIVO
EXPEDIENTE N°:	11001 33 37 042 <u>2019-00320</u> 00
DEMANDANTE:	ALFONSO DEL CRISTO HILSACA ELJADUE
DEMANDADO:	UGPP.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. DESCRIPCIÓN

TEMA DE DECISIÓN

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de referencia.

1.1 ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN

- PARTES

DEMANDANTE: ALFONSO DEL CRISTO HILSACA ELJADUE, identificado con cedula de ciudadanía No. 9.263.750, dirección electrónica de notificaciones: alfonsohilsaca@gmail.com

DEMANDADA: UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL-UGPP-, dirección electrónica de notificaciones notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

- OBJETO

DECLARACIONES Y CONDENAS

1. La parte actora solicita que se declare la nulidad de la resolución No. RCC 24827 expedida el 30 de mayo de 2019, por medio de la cual se

resuelven las excepciones interpuestas dentro del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado en contra del demandante.

2. A título de restablecimiento del derecho solicitó se declare lo siguiente:
 - a. Declarar probadas las excepciones presentadas por el señor ALFONSO DEL CRISTO HILSACA ELJADUE en contra del mandamiento de pago, contenido en la resolución No. RCC 22637 del 21 de febrero de 2017.
 - b. Se declare y ordene la terminación del proceso de cobro.
 - c. Se ordene el levantamiento de las medidas cautelares decretadas.
 - d. Devolver cualquier suma de dinero que hubiere sido retenida como consecuencia de las medidas cautelares.
 - e. Declarar que no corresponden al señor ALFONSO DEL CRISTO HILSACA ELJADUE los costos en los que haya incurrido la entidad demandada durante el trámite administrativo.
 - f. Se condene a la entidad demandada al pago de las costas y gastos procesales.

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

- FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

Los fundamentos fácticos propuestos por el demandante se pueden resumir así:

1. Mediante resolución RDO 2017-02503 del 27 de julio de 2017, la UGPP emitió Liquidación Oficial por concepto de omisión en afiliación y/o vinculación y pago aportes al sistema de seguridad social integral en los subsistemas de salud y pensión por la suma de \$112.728.000, e imponiendo sanciones en contra del demandante por monto de \$169.092.000.
2. El 27 de noviembre de 2018 el señor Alfonso Hilsaca interpuso demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la UGPP, con el fin de que se declare la nulidad de la resolución RDO 2017-02503 del 27 de julio de 2017.
3. La UGPP, adelantando un procedimiento de cobro coactivo, libró mandamiento de pago por medio de la Resolución RCC 22637 del 21 de febrero de 2019.
4. En contra de la Resolución RCC 22637 del 21 de febrero de 2019, el señor Alfonso del Cristo Hilsaca interpuso excepciones.

5. Finalmente, la UGPP mediante resolución No. RCC 24827 rdel 30 de mayo de 2019, resolvió las excepciones propuestas de manera desfavorable.

- FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

La parte demandante considera que se vulneraron las siguientes normas:

Normas Constitucionales:

- Artículos 29, 229

Normas legales:

- Ley 1437 de 2011: Artículo 3 inciso 1
- Estatuto Tributario: artículos 831 numeral 5, 829 numeral 4 y 828 numeral 3

CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Cargo único: Violación por error de derecho por interpretación errónea del numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario.

Argumenta el demandante que, pese a que el señor Alfonso Hilsaca propuso como excepción ante la UGPP la “interposición de acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”, prevista en el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario, la accionada incurre en una indebida interpretación de lo allí dispuesto al considerar que para la procedencia de la excepción no es suficiente la presentación de la demanda sino además se requiere acreditar la admisión de la misma. Sin embargo, expone el demandante, no hay lugar a realizar la interpretación extensiva que realizó la UGPP ya que el tenor literal de la norma, de forma clara y concisa, prevé como único requisito el haber acreditado la interposición del medio de control ante el juez competente. Por lo anterior, considera el señor Alfonso Hilsaca, el acto administrativo demandando carece de fundamento, razón por la cual el mismo debe declararse nulo.

1.2. OPOSICIÓN DE LA UGPP

Mediante memorial aportado el 02 de julio de 2020 el apoderado de la entidad presentó contestación de la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones, por considerar que la entidad actuó en ejercicio de las facultades y funciones establecidas en la Ley, y que el demandante no logró desvirtuar

la presunción de legalidad de la que se encuentra revestida la misma. También sostuvo que como este caso reviste interés general, no debe condenarse en costas, pues la UGPP en cumplimiento de los fines estatales persigue una finalidad constitucionalmente legítima; además, sostiene que en el expediente no obra prueba de los gastos procesales en los que incurrió el demandante.

Hechos

En segundo lugar, se pronunció sobre cada uno de los hechos. Aceptó como ciertos los hechos 1, 2, 3, 4 y 5. De otro lado, señaló que el hecho 6 no es propiamente un hecho sino una apreciación subjetiva del demandante.

Argumentos de defensa

Señaló la UGPP que le era dable iniciar el procedimiento administrativo de cobro coactivo con fundamento en el título ejecutivo ejecutoriado en sede administrativa de conformidad con el artículo 829 del E.T. Y, respecto del concreto cuestionamiento del demandante, sostiene que en concordancia con el numeral 5 del artículo 830 del E.T., la excepción de interposición de demanda debe interpretarse armónicamente con los artículos 837 y 837-1 del mismo estatuto, en el sentido de que la excepción prosperará únicamente cuando la demanda ha sido admitida, conforme se ha establecido en las sentencias del Consejo de Estado del 11 de noviembre de 2011 en el expediente 68001233100020070011601, y del 28 de agosto de 2014 en el expediente 25000232700020100026301.

EXCEPCIONES

Finalmente, en el escrito de contestación de la demanda, la pasiva propuso la excepción previa de "*Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales*", la cual fue resuelta negativamente mediante providencia de fecha 15 de septiembre de 2021.

1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

- PARTE DEMANDANTE.

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

- PARTE DEMANDADA.

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

1.4. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS DE LAS PARTES Y EL DESPACHO.

Problema Jurídico

Con la finalidad de determinar si hay lugar a declarar la nulidad de la resolución No. RCC-24827 del 30 de mayo de 2019, por medio de la cual se resuelven las excepciones propuestas en contra del mandamiento de pago RCC-22637 de febrero 21 de 2017, el debate se centra en establecer si ¿hay lugar a declarar probada la excepción de interposición de demandas de que trata el numeral 5 del artículo 831 del E.T., en razón de la interposición de la demanda del proceso con radicado 13001233300020190025100 que cursa en el Tribunal Administrativo de Bolívar, a pesar de que para el momento de presentación de la excepción la demanda no había sido aun admitida por el Juez de Instancia?

Tesis de la parte demandante: Conforme a una interpretación literal del artículo 831 del Estatuto Tributario, hay lugar a declarar probada la excepción de interposición de demandas y en consecuencia a terminar y archivar el procedimiento administrativo de cobro coactivo adelantado en contra del demandante, en razón de la acreditada interposición de la demanda contra el acto que presta mérito ejecutivo para el cobro correspondiente al proceso judicial con radicado 13001233300020190025100 que cursa en el Tribunal Administrativo de Bolívar.

Tesis de la parte demandada: La interposición de la demanda en contra del acto que presta mérito ejecutivo no da lugar a la prosperidad de la excepción prevista en el numeral 5 del artículo 830 del E.T., si aquel se interpreta armónicamente con artículos 837 y 837-1 ibídem, conforme a jurisprudencia del Órgano de Cierre de esta jurisdicción, según la cual la excepción prospera únicamente cuando la demanda ha sido admitida y no solo interpuesta.

Tesis del Despacho: se debe declarar probada la excepción de interposición de demandas de que trata el numeral 5 del artículo 831 del E.T., en razón de la interposición de la demanda del proceso con radicado 13001233300020190025100 que cursa en el Tribunal Administrativo de Bolívar, pues conforme a la interpretación literal del numeral 5 del artículo 831 del E.T. y la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado sobre la materia, la prosperidad de la citada excepción solo se encuentra condicionada a que la demanda haya sido interpuesta, no debiendo acreditarse su admisión.

2. CONSIDERACIONES

1. El artículo 831 del E.T. prescribe taxativamente las excepciones procedentes en contra del mandamiento de pago. En su numeral 5 prevé la de *«interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo»*. Como se puede observar del tenor literal de la norma, se limitó el legislador a establecer como condición para la prosperidad de la excepción que la demanda hubiera sido interpuesta, de manera que la condición de su admisión no brota de la mera exégesis de lo allí dispuesto.

2. Ahora bien, tal como señala la UGPP, la Sección Cuarta del Consejo de Estado otrora interpretaba la disposición normativa en cuestión en el sentido de que la excepción *"se acredita con la admisión de la demanda, pues en este momento se verifica que la misma ha reunido todos los requisitos de ley para que sea conocida por el juez, y, además, se traba la relación jurídico procesal entre las partes"*¹. Es decir que, para interpretar la norma, el Órgano de Cierre se valía de la hermenéutica teleológica, con el objeto de garantizar que el fin perseguido por el legislador no fuera precavido por su limitada literalidad; ello a pesar de que en el artículo 27 del Código Civil se prevé que *«cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu»*.

3. Sin embargo, la postura del Órgano de Cierre varió en los últimos años y actualmente consiste en interpretar ya no teleológicamente sino literalmente el artículo 831 del ET, lo que conlleva a entender que no es exigible que la demanda interpuesta en contra del acto que presta mérito ejecutivo haya sido admitida por la autoridad judicial, bastando con que se haya interpuesto la demanda en debida forma. En efecto, en providencia del 12 de julio de 2018, la Sección Cuarta consideró que *"si el legislador no determinó que en el numeral 5º del artículo 831 del Estatuto Tributario la excepción procedente contra el mandamiento de pago correspondía a la "Admisión de la demandada", no corresponde a la Administración Tributaria hacerlo [...]"*.

¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 11 de julio de 2013, Exp. 18216, C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás, reiterada en Sentencia del 11 de julio de 2013, Exp. 18216, C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

4. Aquella postura tiene fundamento en el entendimiento mismo de las etapas que se surten dentro del proceso judicial en esta Jurisdicción, en la medida en que con la interposición de la demanda *“se surte formalmente la iniciación del proceso contencioso administrativo, en los términos previstos en el artículo 179 del [CPACA]; mientras que la admisión de la demanda es la etapa procesal subsiguiente, que corresponde determinar al funcionario judicial [...], una vez verificados los requisitos legales de la misma”*; de modo que el legislador, al determinar expresamente que la interposición de demanda contra el título ejecutivo exceptúa el mandamiento de pago, por contera descartó que fuera necesario el avance y desarrollo del proceso judicial en fases posteriores, que abarcan la misma admisión. Lo anterior, además, se compagina con el hecho de que, incluso si la demanda fuere posteriormente rechazada, la autoridad tributaria se encuentra facultada para librar nuevamente mandamiento de pago, máxime si se tiene en cuenta la interrupción del término de prescripción de la acción de cobro dispuesta en el artículo 818 del E.T.

5. Además, esta postura hermenéutica respecto del numeral 5 del artículo 831 del E.T., relativa a que la mera interposición de la demanda en contra del acto que presta título ejecutivo es suficiente para que se declare probada la excepción en comento, ha sido reiterada hasta la actualidad por el Consejo de Estado, entre otras, porque la misma interposición de la demanda impide que el acto administrativo cobre ejecutoria, en los términos del numeral 4 del artículo 829 del ET, y por tanto no ostenta el mérito para ser objeto de cobro mientras la autoridad jurisdiccional no decida sobre la demanda².

6. De otro lado, respecto del argumento de la UGPP según el cual debe interpretarse la norma en comento de manera armónica con lo dispuesto en los artículos 837 y 837-1 del E.T., se encuentra que aquellas normas versan sobre un evento diferente: el relativo a la vigencia o levantamiento de las medidas preventivas adoptadas junto con el mandamiento de pago; de modo que en estricto sentido no resultan aplicables a efectos de determinar qué debe acreditarse para encontrar probada la excepción de interposición de demandas, y más bien resultan de interés para establecer cómo se pueden afectar en el curso del proceso las medidas cautelares que fueron adoptadas.

² Entre otras, ver la Sentencia del 6 de noviembre de 2019, Exp 23198, C.P. Milton Chaves García.

7. En todo caso, al margen de la anterior precisión, dicho sea de paso que en relación con dichas medidas en el artículo 837 se regulan dos escenarios diferentes: (i) se prevé que cuando en el curso del procedimiento de cobros- es decir en cualquier momento, p.ej. después de haberse propuesto y decidido las excepciones- el ejecutado acredita que la demanda en contra del título ha sido admitida y se encuentra pendiente de fallo, hay lugar a ordenar el levantamiento de las medidas cautelares. De ahí que la norma no verse sobre los requisitos a acreditar para la prosperidad de la excepción misma sino sobre la consecuencia concreta de que se deban levantar las medidas cautelares cuando se acredite la litispendencia. Y (ii) también prevé el levantamiento de las medidas cautelares cuando se admita la demanda, pero esta vez no contra el acto que presta mérito ejecutivo sino contra "las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución" de modo que aquella tampoco es relevante al caso.

8. En ese sentido, se concluye que la prosperidad de la excepción de interposición de demandas prevista en el numeral 5 del artículo 831 del E.T. se encuentra condicionada exclusivamente a que la demanda haya sido interpuesta, no debiendo acreditarse su admisión.

9. Reseñado escuetamente lo que se requiere para que prospere la excepción, encuentra el despacho que en este caso está fuera de discusión por las partes que: (i) el 27 de noviembre de 2018 el señor Alfonso Hilsaca interpuso demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con el fin de que se declare la nulidad de la resolución RDO 2017-02503 del 27 de julio de 2017, a la cual le correspondió el número de radicado proceso con radicado 13001233300020190025100; y (ii) que posteriormente, la UGPP libró mandamiento de pago por medio de la Resolución RCC 22637 del 21 de febrero de 2019; y además (iii) conforme a los folios 22 a 26 del expediente, está también acreditado que en contra del mandamiento de pago fue interpuesta la excepción prevista en el numeral 5 del artículo 831 del E.T., acreditando la interposición de la demanda en comento mediante la correspondiente acta de reparto del proceso cuyo conocimiento fue asignado a este mismo despacho, con radicado N. 11001333704220180038100, cual fue posteriormente remitido al Tribunal Administrativo de Bolívar asignándole el nombrado número de radicado 13001233300020190025100.

10. En ese sentido, encuentra el despacho que estaban acreditados los requisitos previstos en la norma aplicable para que la excepción se declarara

probada. Sin embargo, la autoridad ejecutora, en contra de la expresa disposición contenida en el numeral 5 del artículo 831 del E.T., se abstuvo de declarar probada la excepción y de terminar el proceso y levantar las medidas cautelares decretadas conforme impone el artículo 833 del E.T. Con ello, se acredita la vulneración de la norma superior citada y por tanto la nulidad de los actos.

11. En este sentido, se declarará la nulidad de los actos demandados y, a efectos de restablecer el derecho vulnerando: (i) se declarará probada la excepción de interposición de demanda presentada en contra del mandamiento de pago contenido en la Resolución RCC 22637 del 21 de febrero de 2019; (ii) declarará la terminación del procedimiento y se ordenará a la autoridad ejecutora que proceda al levantamiento de las medidas preventivas que se hubieren decretado y por consiguiente la devolución de los recursos que hubieren sido retenidos, conforme al artículo 833 del E.T.; y (iii) consecuentemente, y de conformidad con el artículo 836-1 del E.T., dado que el demandante no está obligado a pagar el monto de la obligación en virtud de este preciso procedimiento de cobro coactivo, tampoco deberá solventar los gastos en que hubiere incurrido la administración para hacer efectivo el crédito contenido en los actos administrativos que se encuentran en discusión ante el Tribunal Administrativo de Bolívar.

3.- COSTAS

12. Considera el Despacho que es necesario revisar la postura que sobre el tema de las costas había adoptado en procesos anteriores, a la luz de los razonamientos expuestos sobre el tema por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca³, así como en las sentencias del Consejo de Estado que recientemente se refieren a este punto.

13. Sea lo primero establecer que a la luz del artículo 188 del CPACA, cuando no se trate de procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá acerca de la condena en costas, atendiendo las normas del CGP para su ejecución y liquidación⁴.

14. Partiendo de lo anterior, es dable considerar que el régimen procesal vigente prevé un enfoque objetivo de la condena en costas⁵, por lo que ha de

³ Como en la sentencia del 15 de abril de 2021 de la Sección Cuarta-Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, emitida en el proceso 110013337042201800059-01, con ponencia de la magistrada Gloria Isabel Cáceres Martínez.

⁴ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

⁵ Artículo 365 del Código General del Proceso.

tenerse presente que aun cuando debe condenarse a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca probado que se causaron las costas. Luego, se condenará exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada en el curso de la actuación⁶.

15. Sobre el particular, atendiendo el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-157 de 2013⁷, el Consejo de Estado ha precisado que la condena en costas procede contra la parte vencida en el proceso o en el recurso, con independencia de las causas de la decisión desfavorable, pero ello no es impedimento para que se exija prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley⁸.

16. En este orden de ideas, una vez revisado el expediente, evidencia el Despacho que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas a cargo de la demandada, por lo cual no se condenará en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

FALLA

Primero: DECLARAR la nulidad de la resolución No. RCC 24827 expedida el 30 de mayo de 2019, expedida por la UGPP, conforme se consideró en la parte motiva del proveído.

Segundo: A título de restablecimiento del derecho, (i) **Declarar probada la excepción** de interposición de demanda presentada en contra del mandamiento de pago contenido en la Resolución RCC 22637 del 21 de febrero de 2019; (ii) **Declarar y ordenar la terminación del procedimiento** administrativo de cobro coactivo y el **levantamiento de las medidas preventivas** que se

⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencia del 06 de julio de 2016. Radicado No. 250002337000-2012-00174-01 [20486]. C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez y providencia del 12 de noviembre de 2015, Radicado: 73001233300020130000501 (20801), C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia

⁷Corte Constitucional, sentencia C-157/2013. M.P.: Mauricio González Cuervo.

⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencias del 19 de agosto de 2021. Radicado 76001-23-33-000-2017-00073-01(24713). C.P.: Myriam Stella Gutiérrez Argüello y del 09 de agosto de 2018. Radicado No. 76001-23-33-000-2013-00079-01(22386). C.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto. Al respecto, las providencias en cita acogen la postura reiterada de la sección cuarta del Consejo de Estado fijada en las sentencias del 6 de julio de 2016, exp. 20486, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez; del 25 de septiembre de 2017, exp. 20650, CP: Milton Chaves García; del 9 de agosto de 2018, exp. 22386, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto; del 29 de octubre de 2020, exp. 23859, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E) y del 11 de marzo de 2021, exp. 24519, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello, entre otras.

hubieren decretado y, por consiguiente la devolución de los recursos que hubieren sido retenidos, sin que sea exigible al ejecutado solventar los gastos en que hubiere incurrido la administración en el curso del procedimiento de cobro coactivo.

Tercero: No condenar en costas.

Cuarto: En firme esta providencia y hechas las anotaciones correspondientes, **archívese** el expediente, previa devolución de remanentes, si a ello hubiere lugar.

Quinto: TRÁMITES 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.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso y 1 y 3 del Decreto 806 de 2020 las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante los correos electrónicos que se informan:

alfonsohilsaca@gmail.com

notificacionesjudicialesugpp@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.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

JUEZ

Firmado Por:

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

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

Código de verificación: **fff395739fc4a2a33464b05880654a1eac8f7ca748269aa41009805df315b39d**

Documento generado en 16/12/2021 04:38:44 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>