

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Expediente: 25269-33-33-001-2019-00100-00
Demandante: EXPERTOS EN COBRANZAS LTDA
Demandados: UGPP
Asunto: Auto resuelve medida cautelar

Facatativá, trece (13) de octubre de dos mil veintidós (2022)

1. ASUNTO A RESOLVER

Se procede a resolver la solicitud de medida cautelar de suspensión elevada por la parte demandante dentro del proceso que anuncia el epígrafe.

2. FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD

La parte demandante solicitó, como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos contenidos en la liquidación oficial n.º RDO-2017-00283 de 31 de marzo de 2017 y en la Res. RDC-129 de 9 de abril de 2018, expedidos por la U.A.E. de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, hasta tanto se adopte una decisión definitiva en el presente proceso.

3. TRÁMITE

El Despacho admitió la demanda de la referencia en auto de 3 de marzo de 2022 (fls. 1-4 archivo digital denominado “039AutoAdmiteDemanda”) y en providencia separada, de la misma fecha, se dispuso correr traslado de la medida cautelar conforme lo dispone el art. 223 la L. 1437/2011 (fls. 1-2 archivo digital “004AutoCorreTrasladoMedidaCautelar.” del cuaderno incidental).

4. OPOSICIÓN

Durante el término de traslado, la parte demandada se pronuncia sobre la solicitud de medida cautelar en los siguientes términos: (fls. 1-11 archivo digital denominado “007DescorreMedidaCautelar”)

Sostuvo que la solicitud resulta improcedente, por el incumplimiento de los requisitos establecidos en los arts. 230 y 231 de la L. 1437/2011, pues no se encuentra acreditada la trasgresión de normas superiores de manera ostensible.

Indica que el proceso administrativo de cobro coactivo se encuentra definido en la ley y en esa medida, existe un título ejecutivo claro, expreso y exigible sobre el cual no resulta posible evaluar las condiciones o circunstancias que rodearon su expedición.

Finalmente, solicita negar el decreto de la medida cautelar y aporta copia de la Res. RCC47727 de 6 de mayo de 2022, por medio de la cual la UGPP dispuso la suspensión del proceso administrativo de cobro y el levantamiento de medidas cautelares.

5. CONSIDERACIONES DEL JUZGADO

5.1. La suspensión de los efectos del acto administrativo como medida cautelar

En primer lugar, de conformidad con lo dispuesto en el art. 238 de la Constitución Política (CP), “*la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.*”

Así, en desarrollo de dicho precepto, el art. 229 de la L.1437/2011, establece:

“Art. 229.- 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, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.
(...)”.

Se encuentra aquí la facultad del Juez para, de considerarlo necesario, atendiendo las particularidades de cada caso y orientado hacia la realización del derecho que se procura proteger, decretar las medidas necesarias de suerte que, finalizado el debate procesal, el derecho debatido conserve su eficacia, esto es, que la solución final tenga la potencialidad de producir un efecto práctico en clave de la materialización del derecho.

5.2. Criterios para la procedencia de la medida cautelar de suspensión de acto administrativo

Por su parte, el art. 230 *ibidem*, señala que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión y entre ellas establece que el Juez podrá “(...) 3º *Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo*”, al respecto, el mismo ordenamiento estableció que:

“Art. 231.- Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja 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. (...)”.

Al respecto, el Consejo de Estado¹, señaló:

“La Ley 1437 del 18 de enero de 2011, reguló como capítulo específico lo relacionado con las medidas cautelares, calificándolas según su contenido, como preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión.

El artículo 230 ejusdem, enumeró las medidas cautelares que el juez puede decretar, las cuales proceden por solicitud de parte y en cualquier etapa del proceso, incluso antes de notificarse el auto admisorio, siempre que el operador jurídico las considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia -sin que dicha circunstancia pueda considerarse como prejuzgamiento-, y advierta una relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, a la luz de la sustentación que realice el petente.

(...).

La nueva norma precisa entonces que: 1º) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal -cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. 2º) Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.

(...).

Atendiendo a tal criterio, es que puede concluirse que la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede luego de (i) contrastar el acto acusado con la norma superior que se supone violada o con las pruebas allegadas y, a partir de dicho análisis, (ii) determinar, con suficiente claridad, que, en efecto, el acto administrativo desconoce la norma superior en que debió sustentarse.

Pero, además, cuando a las pretensiones de nulidad del acto administrativo se agreguen pretensiones orientadas al restablecimiento del derecho y a la indemnización por el perjuicio sufrido, surge la carga para el solicitante de probar, así sea sumariamente, la existencia de tales perjuicios.

¹ CE S 5, Auto del 4 de octubre de 2012, e. 11001-03-28-000-2012-00048-00 (2012-0048). MP S. Buitrago.

Lo anterior responde al mandato del art. 231 de la L.1437/2011 y a los criterios fijados por el Consejo de Estado² los que deben tenerse en cuenta al momento de decidir sobre la procedencia, o no, de la medida cautelar, esto es el *fumus boni iuris*, o *aparición de buen derecho*, *periculum in mora*, o *perjuicio de la mora y la ponderación de intereses*.

6. CASO CONCRETO

Teniendo en cuenta lo expuesto por la jurisprudencia transcrita y dado el carácter que la L.1437/2011 imprime a la solicitud de suspensión provisional, se procederá, tal como lo establece la norma (art. 231 *ejusdem*), al análisis de la violación normativa alegada, confrontando el acto acusado con las normas invocadas como transgredidas, para luego determinar si en este caso aparece la infracción de la norma superior, de la que se acusa al acto administrativo objeto de la controversia judicial y que, en tal evento, daría lugar a la suspensión deprecada.

Verificado el caso objeto de estudio, se evidencia que la parte actora solicita la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos contenidos en la liquidación oficial n.º RDO-2017-00283 de 31 de marzo de 2017 y en la Res. RDC-129 de 09 de abril de 2018, dentro del proceso de cobro coactivo adelantado por la UGPP.

Se observa que en el escrito de solicitud de medida cautelar el apoderado de la parte actora, no indica con precisión cuales son los fundamentos de la medida, pues se limita a señalar que existió indebida notificación de los actos acusados y por lo tanto es procedente su suspensión, situación que a todas luces debe ser estudiada con el fondo del asunto, pues es la razón que plantea para la nulidad.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que:

“la medida cautelar se debe solicitar (no es oficiosa), ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado. Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación.”³

De tal forma que, al analizar las precisiones realizadas en esta providencia respecto de la procedencia de la medida cautelar, encuentra el suscrito que no puede accederse a la misma, toda vez que aquella no fue sustentada en debida forma, ni existen elementos de convicción para determinar que de no suspenderse la liquidación oficial n.º RDO-2017-00283 de 31 de marzo

² CE S 4, Auto de 28 de mayo de 2015, e. 11001-03-24-000-2014-00054-00 MP M. Briceño; CE S 3, Auto de 13 de mayo de 2015, e. 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057) MP J. Santofimio.

³ CE 5, Ene. 24/2013, e 11001-03-28-000-2012-00068-00, S. Buitrago.

de 2017 y la Res. RDC-129 de 09 de abril de 2018, se afecte un interés legítimo, se cause un perjuicio irremediable o la sentencia resulte ineficaz.

Adicionalmente, de lo expuesto, no parece claro, en este momento procesal, que se encuentren elementos de juicio suficientes para tener por desvirtuada la presunción de legalidad del trámite que se solicita suspender, lo que implica la inexistencia de un *fumus boni iuris*, o *apariencia de buen derecho*.

Nótese cómo en el expediente, hasta la fecha, no existe una prueba, siquiera sumaria, sobre la existencia de los perjuicios señalados por la parte actora o de una situación en la que peligren los derechos, de tal suficiencia que no dé espera a proferir la sentencia que resuelva de fondo la controversia; ciertamente, el solicitante de la medida cautelar pretermitió realizar un esfuerzo argumentativo y probatorio suficiente que le permitiera, al Juez, concluir, sin asomo de duda, la necesidad de su decreto⁴.

Es este último aspecto el que permite evidenciar, a través de un ejercicio de ponderación⁵, entre, por un lado, los efectos de la suspensión pretendida por la parte demandante como medida cautelar, frente al principio⁶ de confianza legítima⁷, que la medida cautelar resulta improcedente e inadmisibles desde el punto de vista constitucional y de garantía de derechos.

Bastan las anteriores razones para negar la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el Juez primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá,

⁴ Cfr. Respecto a la carga probatoria y argumentativa en el marco de medidas cautelares puede verse: Consejo de Estado, sección primera. Providencia de 11 de marzo de 2014 exp. 2015-00503. MP. G. Vargas. De la providencia se resalta: “La Jurisprudencia ya ha ido señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o ‘prejuzgamiento’ de la causa []. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar, garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia”.(Negritas fuera del texto).”

⁵ Cfr. Módulo de Formación Judicial de Interpretación Constitucional. D. López. VII Curso de Formación Judicial Inicial para Jueces y Magistrados. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. 2017.

⁶ Principios entendidos como mandatos de optimización, esto es, “normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas”. Derecho y Razón Práctica, R. Alexy. Ed. Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política. 2002. Pg. 9 y ss.

⁷ Cfr. Consejo de Estado, S4, sentencia de 26 sep. 2016. Exp. 11001-03-15-000-2016-00038-01(AC) MP. H. Bastidas.

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado: 25269-33-33-001-2019-00100-00
DEMANDANTE: EXPERTOS EN COBRANZAS LTDA.
DEMANDADO: UGPP

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

-firmado electrónicamente-
MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
JUEZ

002/MC

Firmado Por:
Elkin Mauricio Legarda Narvaez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Contencioso 001 Administrativa
Facatativa - 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: **f9ccbd07ca5bebc107bd4bc255d909448cdc2fca9c903e8e700d7fc2b41823ea**

Documento generado en 13/10/2022 10:43:58 AM

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