



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

Bogotá D. C., nueve (09) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	11001 33 37 042 2021 00182 00
DEMANDANTE:	CULTIVOS DEL NORTE SAS
DEMANDADO:	UGPP

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

La sociedad CULTIVOS DEL NORTE SAS, con base en lo dispuesto en el artículo 229 del CPACA, solicita como medida cautelar la suspensión de la Resolución No. RDO-2019-01530 del 30 de mayo de 2019 y de la Resolución No. RDC-2021-00423 del 29 de marzo de 2021, por medio de las cuales la UGPP determinó la obligación por concepto de sanción por no suministrar información solicitada dentro del plazo establecido.

Que la medida cautelar de suspensión provisional deba recaer sobre tales actos se deduce de la conclusión de la exposición que hace al respecto la parte demandante, en la cual señala: "(...) Como consecuencia de lo anterior, es claro que los actos administrativos dictados por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP y la Dirección de Parafiscales de la UGPP, y mediante los cuales sancionó a la Demandante por, supuestamente, no suministrar información dentro del plazo establecido para

ello contraviene normas jurídicas superiores, razón por la cual se justifica la petición de suspensión provisional.”

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

Sostiene el actor que los actos administrativos demandados desconocen los artículos 29 de la Constitución Política; 638, 732 y 734 del ET y el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, pues la UGPP desconoció el procedimiento para proferir la resolución sancionatoria y para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra el acto inicial.

Al respecto, arguye el demandante que la demandada notificó la resolución No. RDC-2021-00423 del 29/03/2021 el 31 de marzo de 2021 por fuera del término de un año previsto por el legislador, aun cuando, con ocasión a la suspensión de términos a causa de la pandemia por el virus denominado COVID-19, tenía como plazo para resolver y notificar el acto administrativo hasta el 29 de marzo de 2021, so pena de dar lugar a la aplicación del artículo 734 del ET.

Aunado a lo anterior, afirma que operó el fenómeno de prescripción de la facultad sancionatoria de la administración debido a que el plazo para la entrega de la información solicitada se vencía el 12 de septiembre de 2014 y el pliego de cargos se formuló el 4 de octubre de 2018, es decir, pasados los dos años previstos en el artículo 638 del ET.

Finalmente argumenta que la entidad desconoció el principio de legalidad porque impuso la sanción haciendo una interpretación extensiva del numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, toda vez que la norma dispone como conducta sancionable el “no suministrar la información y/o pruebas solicitadas dentro del término dispuesto” más no la entrega incompleta o inexacta, pues se trata de conductas distintas.

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

A pesar de que se corrió traslado de la medida cautelar a través de auto de fecha 25 de agosto de 2021¹, la UGPP guardó silencio frente a la misma.

3. 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, siendo estos: 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.*"

¹ Ver auto de fecha 25 de agosto de 2021 [aquí](#).

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)

Del estudio de los requisitos formales y sustanciales de la solicitud

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 pueden ver conculcados con la aplicación o concreción del acto administrativo cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona"³.

Es entonces esta medida cautelar una garantía para el administrado frente a la administración⁴, pues facultada como está para ejecutar inmediatamente sus propios actos (atributo de ejecutoriedad del acto administrativo),

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

³ Colombia. Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto. Radicado.: 25000 23 26 000 2007 00533 01. (1, diciembre, 2008)

⁴ 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.

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”*⁵, 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–)”*⁶

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: 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 artículo 231 del CPACA. No obstante, la parte demandante omitió dar cumplimiento a este requisito, pues desde el mismo sustento de su solicitud lo dejó de lado, señalando que para la suspensión provisional de los actos administrativos se requiere solamente: *“(i) que sea solicitada por la parte demandante —pues se requiere petición de parte, no procede de oficio— y (ii) la violación debe surgir del análisis del acto demandado y su*

⁵ Campo Cabal, Juan Manuel. Medidas Cautelares en el Contencioso Administrativo. Bogotá: Editorial Temis. 1989. p. 27.

⁶ Dromi, Roberto. El Acto Administrativo. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina. 1997. p. 149-150

confrontación con las normas superiores invocadas en la demanda (cuando se solicita en ella), citando parcialmente el inciso primero del artículo 231 del CPACA.

Sin embargo, el requisito de probar sumariamente la existencia de perjuicios no puede ser soslayado en el presente caso, ya que la demandante ha solicitado medidas de restablecimiento del derecho, tampoco es un vacío que oficiosamente pueda llenar al juez, pues aunque la solicitud de nulidad de un acto tenga apariencia de buen derecho, de ello no puede presumir el juez cuales y cuantos son los perjuicios causados en el caso concreto a quien demanda. Sólo el afectado con el acto presuntamente ilegal o inconstitucional puede señalar el detrimento que en sus derechos causa y como puede ser restablecido su goce, así como el menoscabo que su patrimonio sufre y como puede ser resarcido. Para comprender mejor lo anterior, es útil recabar en la definiciones de *daño, perjuicio e indemnización* históricamente aceptadas por la corriente mayoritaria de nuestra Jurisprudencia:

“El daño, considerado en sí mismo, es la lesión, la herida, la enfermedad, el dolor, la molestia, el detrimento ocasionado a una persona en su cuerpo, en su espíritu o en su patrimonio [mientras que] el perjuicio es el menoscabo patrimonial que resulta como consecuencia del daño; y la indemnización es el resarcimiento, la reparación, la satisfacción o pago del perjuicio que el daño ocasionó.”⁷

(Subrayas fuera de texto).

Se observa de la anterior postura jurisprudencial que la determinación del daño, del perjuicio y su forma de restablecimiento y resarcimiento son asuntos que sólo puede definir el directo afectado, pues atañen estrictamente

⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, Sentencia del 13 de diciembre de 1943, M.P.: Aníbal Cardoso Gaitán. El Consejo de Estado cita este pronunciamiento en las siguientes sentencias: Sección Tercera: Sentencia del 9 de mayo de 2011, Exp.: 18.048, C.P.: Enrique Gil Botero; del 8 de junio de 2011, Exp.: 17.858, C.P.: Jaime Santofimio Gamboa. DIANA RUEDA PRADA en su tesis de Maestría en Derecho de la Universidad del Rosario “LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS EXTRAPATRIMONIALES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE COLOMBIA”, del año 2014, acude a esta cita para aclarar la diferencia entre daño y perjuicio (página 24).

a la esfera de sus derechos, aunque sean causados por un acto administrativo que se estima es ilegal o inconstitucional.

Por demás, el artículo 230 del CPACA señala: “*CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (...)*”. Nótese que la *necesidad* de las medidas cautelares suspensivas ha sido estudiada por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁸, estableciendo que su procedencia está circunscrita a que 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 es procedente 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.”

Sin embargo, en este caso no está en riesgo el cumplimiento de una eventual sentencia en favor de la demandante, pues para que la entidad demandada, en desarrollo de las facultades de autotutela de la administración, procediera a la ejecución de sus actos exigiendo el pago de la sanción impuesta, tendría que haberse establecido ya de forma definitiva su legalidad (artículo 829 del Estatuto Tributario). Por ello, en el 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.

⁸ 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.

Es decir que la demandante cuenta con mecanismos procesales idóneos y suficientes para conjurar el riesgo que la ejecución de los actos demandados generaría en el ámbito del cumplimiento de una eventual sentencia que acoja las pretensiones de la demanda, lo cual hace su suspensión innecesaria.

En conclusión, por lo dicho en esta providencia, se negará el decreto de la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos objeto de la demanda.

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:

notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co
perezlaborales@perezyperez.com.co
notificaciones@perezyperez.com.co

cultinor@gmail.com
sergio@cultivosdelnorte.co
jtovar@perezyperez.com.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
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: 305afee1673fe1de98dfcf658a5106f6a98d863cc9519d8eab48ac87f5a20c3b

Documento generado en 09/09/2021 03:51:29 PM