



JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA-

Bogotá D. C., veintisiete (27) de enero de dos mil veintidós (2022).

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	110013337042 2020 00036 00
DEMANDANTE:	ALCACHOFAS DEL HUERTO S.A.
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 CAUTELAR¹

La sociedad ALCACHOFAS DEL HUERTO S.A., con base en lo dispuesto en los artículos 229, 230 y 231 del CPACA, solicita en el escrito de la demanda que se decrete la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos demandados -Resolución Sanción No. RDO-2018-03027 del 28 de agosto de 2018 y Resolución RDC-2019-01730 del 11 de septiembre de 2019- porque considera que se configura una violación del debido proceso al exigir el cumplimiento de una obligación con fundamento en una deuda irreal.

Solicita al Despacho fijar caución para los efectos del artículo 231 del CPACA con el fin de que se ordene a la UGPP abstenerse de adelantar actuaciones coactivas con relación a los actos demandados, que imposibiliten a la empresa ejecutar su actividad económica.

¹ Ver expediente digitalizado, pág. 11.

2.2. SUSTENTACIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR

Asegura que al analizarse en detalle cada cargo de la demanda se logra evidenciar que la obligación determinada en la resolución sanción presenta una serie de errores legales que conllevan a afectar la normal situación del objeto social de la sociedad.

Sostiene que la medida de suspensión provisional es necesaria para proteger la estabilidad financiera y la continuidad de la sociedad habida cuenta que la UGPP podría decretar medidas cautelares en su contra dentro del proceso de cobro coactivo.

Ahora bien, del concepto de violación expuesto en la demanda se avizora que, la sociedad demandante considera que los actos administrativos demandados desconocen el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política por tres razones a saber: en primer lugar, porque ni el artículo 156 de la Ley 1151 de 2011, ni el Decreto 575 de 2013 otorgaron competencia al Subdirector de Determinación de Obligación para solicitar la información o para proferir resolución sancionatoria. En segundo lugar, la Unidad impuso una sanción sin encontrarse debidamente probado el hecho sancionable, pues desconoce que la sociedad entregó en su totalidad la información requerida. Finalmente, durante el término de 1.574 días no emitió las 8 liquidaciones parciales que hubiesen generado una menor liquidación de la sanción por el hecho presunto de no entrega completa de la información, conforme lo dispone el artículo 5 del Decreto 1068 de 2015.

Expone que, adicionalmente, la UGPP desconoció los principios de irretroactividad de la ley y de legalidad al imponer una sanción con fundamento en una conducta sancionable que no se encontraba regulada en para el momento de los hechos, pues la Ley 1607 de 2012 contempla únicamente una conducta omisiva cual es el no suministrar la información dentro del plazo establecido para ello y fue solo hasta la entrada en vigencia de la Ley 189 de 2019 que fueron incluidas las conductas de *incomplitud e inexactitud*.

Indica que los actos incurren en falsa motivación porque a pesar de que el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 no indica expresamente que la sanción

debe imponerse en días calendarios, la UGPP así lo interpretó con fundamento en el artículo 261 de la Ley 223 de 1995, norma que no resulta aplicable al caso en concreto.

Manifiesta que, al momento de imponer la sanción, la Unidad no cumplió con lo ordenado en el artículo 5 del Decreto 3033 de 2012, pues impuso una sanción por 690 días sin tener presente que nunca le informó a la empresa dentro de los 6 meses que no tenía la información completa y tampoco es razonable imponer la condena por la suma de \$152.954.025 cuando no existe valor adeudado al Sistema de Protección Social por los periodos requeridos por la Unidad.

Finalmente arguye que en los actos demandados no se da aplicación a los principios de lesividad, proporcionalidad y gradualidad de la sanción, vulnerando el derecho de defensa e igualdad de la sociedad.

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

La Unidad no allegó contestación a la medida cautelar.

3. CONSIDERACIONES

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

Las medidas cautelares han sido definidas por la jurisprudencia como medios procesales autorizados por la ley para garantizar el cumplimiento de las decisiones judiciales con la adecuada materialización de los derechos objeto de controversia entre las partes².

Este razonamiento fue acogido por el legislador en la Ley 1437 de 2011 al disponer la procedencia de las medidas cautelares como una garantía para proteger y garantizar, de manera provisional, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia en los procesos declarativos, así:

² Tesis de la Corte Constitucional en la sentencia C-490 del 4 de mayo de 2000 M.P.: Alejandro Martínez Caballero, reiterada en Consejo de Estado, sección cuarta. Providencia del 12 de noviembre de 2020, exp. 23591.C.P.: Milton Chaves García.

“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS

CAUTELARES. 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.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

(...)”.

Como se puede apreciar, la norma citada otorgó al juez un margen de discrecionalidad para decretar las medidas que considere necesarias, para ello, el artículo 230 ibídem dispuso un compendio de medidas procedentes en asuntos contenciosos de acuerdo con su objeto, tales como: (i) las medidas preventivas (ii) conservativas; (iii) anticipativas o (iv) de suspensión, bien de una situación o actuación administrativa, dependiendo si lo que se busca es que se pueda 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.

Con esta clasificación se propuso instaurar en la jurisdicción, 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 concreta³.

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

En tratándose de las medidas cautelares que pueden ser decretadas en esta jurisdicción, al juez administrativo le fue otorgado un amplio margen de discrecionalidad sujeto al criterio de proporcionalidad de la medida que requiere de él un estudio de ponderación de intereses basado en el análisis de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad⁴, sin que ello deba entenderse como una arbitrariedad, pues en todo caso, el legislador previó que debe sujetarse a lo regulado en la norma procesal (art. 229 CPACA), evento que implica que deba seguir fielmente los requisitos formales y sustanciales previstos para la adopción de las medidas.

En lo que concierne a los requisitos formales para abordar el estudio de procedencia de la medida cautelar, el artículo 229 del CPACA consagró los siguientes:

- (i) Solicitud de parte
- (ii) Sustentación de la solicitud.
- (iii) 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 demanda⁵, para que sea decretada bien antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o bien en cualquier estado del proceso.
- (iv) 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Consejo superior de la Judicatura. (2019). Medidas Cautelares: Autonomía judicial y seguridad jurídica. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. ISBN: 978-958-8857-75-6

En tanto que, los requisitos sustanciales que se concretan en las condiciones materiales para el decreto de la medida se encuentran regulados en los artículos 230 y 231 del CPACA.

El artículo 230 del CPACA dispuso de dos exigencias sustanciales comunes para todas las medidas: (i) la relación directa con las pretensiones y (ii) la necesidad para garantizar el objeto del proceso.

No obstante, además de tales requisitos, dependiendo del objeto y lo pretendido con la medida cautelar solicitada, al momento de realizar la valoración de la solicitud, el juez debe verificar el cumplimiento de unos requisitos sustanciales específicos, que fueron consagrados por el legislador en el artículo 231 ib. para la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y para las demás medidas cautelares.

Adicionalmente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha estimado que el juez debe verificar la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela como son: (i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.

3.3. REQUISITOS PARA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.

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.

En concordancia con esta norma constitucional, 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 cuando así se indique expresamente⁶, 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."

3.3. DEL ESTUDIO DE LOS REQUISITOS SUSTANCIALES EN EL CASO CONCRETO

3.3.1. Relación directa con las pretensiones y necesidad para garantizar el objeto del proceso.

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 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 derecho⁷.

En concreto, estima el Juzgado que la medida cautelar solicitada en el proceso de la referencia no resulta necesaria para para garantizar la efectividad de la posible condena a favor de los derechos del demandante,

⁶ Ver Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 12 de junio de 2019, exp 24321. C.P.: Milton Chaves García.

⁷ 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.

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, 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:

*"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."*⁸

En este orden de ideas, no es posible afirmar que la medida resulta necesaria para proteger la estabilidad financiera de la sociedad Alcachofas del Huerto SA tras la eventual imposición de medidas cautelares por parte de la UGPP dentro de un proceso de cobro coactivo como lo sostiene el demandante a folio 11 del escrito de demanda, pues de conformidad con la regulación del procedimiento administrativo de cobro coactivo, concretamente el numeral 5 del artículo 831 del ET,⁹ el actor cuenta con la posibilidad de presentar la

⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Auto del 27 de septiembre de 2018, radicado interno No. 23172. C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez.

⁹ 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. [...]

excepción de “interposición de demandas ante la jurisdicción contenciosa” en contra el mandamiento de pago y, de encontrarse probada por parte de la entidad, el funcionario competente debe ordenar la terminación del procedimiento como establece el artículo 833 ibídem.

Quiere decir lo anterior que, con ocasión de la interposición de la presente demanda, no será dable para la UGPP continuar con el 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.

En vista de lo anterior, 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 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:

RADICADO: 11001333704220200003600
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
PARTES: ALCACHOFAS DEL HUERTO SA VS UGPP
ASUNTO: RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co
notificaciones@vinnuretti.com
nsalcedo@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 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: **b03c182f6f79134ea3ba278e6f75c2db4cc792c6d52981640f7cb2ddb6488**

Documento generado en 26/01/2022 10:27:43 PM

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