



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO 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:	11001 33 37 042 2021 00230 00
DEMANDANTE:	COOPERATIVA AUTÓNOMA DE SEGURIDAD C.T.A.
DEMANDADO:	UGPP.

1. ASUNTO A RESOLVER

Procede el despacho a decidir sobre la solicitud elevada por la Cooperativa Autónoma de Seguridad C.T.A dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, a fin de que se ordene a la UGPP realizar la devolución inmediata de dineros embargados en las cuentas bancarias con ocasión al proceso administrativo de cobro coactivo.

En primer lugar, procederá el Despacho a establecer si la petición corresponde a una medida cautelar, pues pese a que se le dio el trámite establecido por el legislador para una solicitud de este tipo en los artículos 229 y siguientes del CPACA, el demandante nunca requirió del despacho expresamente la adopción de una medida cautelar.

2. ANTECEDENTES

2.1. DE LA SOLICITUD¹

La COOPERATIVA AUTÓNOMA DE SEGURIDAD C.T.A. solicita que se ordene a la UGPP la devolución inmediata de los dineros embargados de sus cuentas bancarias, con fundamento en los siguientes hechos:

1. Que radicó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la UGPP el 20 de septiembre de 2019, a fin de que se estudiara la legalidad de la Resolución Sanción RDO-2018-01457 del 23 de mayo de 2018.

¹¹ Ver solicitud [aquí](#).

2. Que el 19 de septiembre de 2019 mediante derecho de petición con radicado No. 2019400303490832 notificó a la entidad acerca de la demanda interpuesta a fin de que se abstuviera de imponer medidas cautelares en su contra.
3. Que el 14 de enero de 2020 presentó impulso procesal debido a que transcurridos cuatro (4) meses de la radicación de la demanda, no le había sido notificada la admisión.
4. Que debido a que la demanda no tuvo ningún trámite, el 27 de mayo de 2021 la UGPP ofició a todos los bancos nacionales acerca de la medida cautelar impuesta a la Cooperativa, realizando el embargo de dineros en cuenta bancaria por la suma de setecientos cuarenta y tres millones setecientos dieciséis mil setecientos cincuenta y siete pesos (\$743.716.757 m/cte) a pesar de que el valor de la sanción impuesta asciende a la suma de ciento noventa millones setecientos cuarenta y cinco mil novecientos pesos (\$190.745.900 m/cte).
5. Que el 02 de septiembre de 2021 la demanda fue trasladada al Juzgado 42 Administrativo de Bogotá para su conocimiento.
6. Que la Cooperativa no cuenta con recursos para cumplir con las obligaciones salariales de sus asociados y más cuando la UGPP realizó un embargo en exceso de \$743.716.757 m/cte.
7. Que la UGPP no devuelve, ni establece el procedimiento para reclamar los títulos del dinero que fue embargado, tampoco atiende las peticiones de la Cooperativa, evento que a juicio del demandante afecta de manera grave el flujo de la Cooperativa, en razón a que sus asociados, la mayoría madres cabeza de familia, no han recibido sus compensaciones mensuales por falta de dinero.
8. Que la UGPP profirió la Resolución No. RCC-38849 dentro del expediente administrativo No. 106349 del 09 de julio de 2021 donde manifiesta que el monto retenido es de setecientos cuarenta y tres millones setecientos dieciséis mil setecientos cincuenta y siete pesos (\$743.716.757) m/cte.

2.2. DE LA CONTESTACIÓN A LA SOLICITUD.

De la solicitud se dio traslado como medida cautelar a través de auto de fecha 03 de noviembre de 2021 a fin de garantizar el derecho de defensa y contradicción de la demandada.

La UGPP describió traslado de la medida cautelar a través de memorial aportado el 23 de noviembre de 2021, argumentando que la solicitud se torna improcedente por no cumplir con los requisitos previstos en los artículos 230 y 231 del CPACA, toda vez que, es en el desarrollo del proceso que se ventilan los argumentos y razones de las partes para determinar si los actos administrativos demandados se ajustaron a la ley.

Posteriormente, se refirió a la medida de suspensión de actuaciones administrativas y afirma que sobre el título base de la ejecución -Resolución No. RDO-2018-01457 del 23 de mayo de 2018- no se ejerció el control de legalidad ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

III. CONSIDERACIONES

A través del escrito de impulso procesal presentado el 17 de septiembre de 2021, la actora solicita al Juzgado con carácter de urgencia proferir decisión acerca de la admisión de la demanda y ordenar a la UGPP la devolución inmediata de los dineros embargados de sus cuentas bancarias en sede administrativa por la suma de \$743.716.757,73 porque no cuenta con los recursos suficientes para cubrir con las obligaciones salariales de sus asociados. No obstante, en aquella petición, la interesada omite determinar de manera concreta si es su deseo tramitar la solicitud de devolución como una medida cautelar.

En atención a esta particularidad, corresponde al Despacho establecer en primer lugar si la petición elevada por la Cooperativa Autónoma de Seguridad CTA debe ser tramitada como una medida cautelar con miras a garantizar la efectividad de los derechos sustanciales del solicitante aun cuando no se hubiere identificado de manera expresa que se trata de una cautela, o por el contrario, no hay lugar a resolverla de fondo en la medida que la identificación de la petición como medida cautelar corresponde a una materialización insoslayable del requisito formal de "petición de parte" previsto para la procedencia de las medidas cautelares. En segundo lugar, solo de ser procedente el estudio de la petición como medida cautelar, corresponde al Juzgado estudiar si se cumple con los requisitos para decretar la devolución de la suma de dinero solicitada.

Para resolver los planteamientos propuestos por el Despacho, resulta necesario precisar que el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece como regla general "la petición de parte" para la procedencia de las medidas

cautelares en los procesos adelantados contenciosos administrativos, salvo que se trate de asuntos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos.

Frente a este requisito, el Consejo de Estado ha señalado que se erige como una materialización de la regla técnica procesal 'dispositiva', en tanto asigna a las partes, y no a los órganos de la jurisdicción, la iniciativa y el poder de ejercer los actos procesales. Al respecto señaló:²

*"En ese sentido, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se erige sobre las dos reglas técnicas fundamentales del proceso, es decir, la inquisitiva y la dispositiva. Por un lado, en materia de las medidas cautelares mantiene para casos específicos la regla inquisitiva, al señalar en el parágrafo del artículo 229 lo siguiente: "Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo **y podrán ser decretadas de oficio**". (Negrillas fuera de texto).*

Sin embargo, no sucede lo mismo en tratándose de medidas cautelares en demandas ordinarias contenciosas, como quiera que para esa clase de procesos aplicó la regla técnica dispositiva, al exigir que la solicitud sea a petición de parte, de tal manera que, no le es dable al juez, so pretexto de salvaguardar derechos de las partes, abrogarse competencia que no le ha sido conferida por el ordenamiento legal.

Y es que, aun para los casos en los que se observen circunstancias de urgencias frente a la protección de los derechos en reclamación, el legislador mantuvo la regla técnica dispositiva, por lo que, es a la parte interesada a quien le corresponde solicitar la medida cautelar de urgencia."

No obstante la anterior afirmación, el Máximo Órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la misma providencia identificada, admitió una excepción a la regla general del requisito de "solicitud de parte" con el fin de hacer posible la tutela judicial efectiva de los derechos de una persona con especial protección constitucional y exclusivamente como un medio judicial excepcional y temporalmente eficaz para amparar los derechos en reclamación mientras es proferida la sentencia de fondo.

Como en el presente caso la parte demandante no solicitó de manera expresa la aplicación de dicha figura procesal, es coherente con ello que tampoco procuró llenar los requisitos a los cuales se refieren los artículos 229 y siguientes del CPACA. En este contexto, excede las facultades de interpretación del juez, y sobre todo desconoce los principios dispositivo y de imparcialidad que gobiernan la actividad judicial del juez de lo contencioso administrativo, que profiera una medida cautelar sin haberle sido solicitada expresamente, y bajo la justificación de interpretar la solicitud de la parte proceda a escudriñar el proceso para dar por satisfechos los requisitos de la medida cautelar, carga que corresponde llenar al demandante.

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Providencia del 02 de febrero de 2017, radicado No. 08001-23-33-000-2013-00660-01(3261-15). C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Si bien existe una sólida y pacífica línea jurisprudencial con respecto a la interpretación de la demanda, cuya regla principal es que los obstáculos meramente formales no deben impedir u obstaculizar que los ciudadanos ventilen sus debates ante los despachos judiciales y de esta manera se desconozca el derecho fundamental de acceso a la justicia, dicha postura no puede extrapolarse de manera mecánica al presente caso, **primero**, porque es claro que dicho derecho fundamental no está en juego en este momento procesal, **segundo**, porque los requisitos exigidos por el legislador para la adopción de medidas cautelares no son simplemente formalidades sin sustancia, se trata de un ejercicio argumentativo y probatorio de la mayor importancia, dado que del mismo depende una de las más importantes decisiones que puede adoptar el juez en el proceso contencioso administrativo: la tutela anticipada de un derecho, sin que la contraparte haya tenido oportunidad de ejercer de manera plena sus derechos de contradicción y defensa; **tercero**, porque soslayar todos los requisitos establecidos por el legislador, bajo el pretexto de dar prevalencia a lo sustancial, sin justificación atendible alguna, llevaría a inaplicar en la práctica todos los procedimientos establecidos en las leyes y a relevar de toda carga a los ciudadanos para acudir a la justicia.

Lo anterior no quiere decir que en casos puntuales pueda relevarse a las partes de cumplir cargas procesales, pero no bajo una pretendida interpretación de sus solicitudes para hacerles decir algo que en realidad no solicitaron al juez, estando plenamente posibilitados para hacerlo, sino porque en su caso particular exigirles el cumplimiento de determinada carga conlleva el sacrificio de un bien de mayor importancia. Es por esta razón que el Consejo de Estado en las sentencias 25000-23-25-000-2005-04715-01 (2599-07) y 76001-23-31-000-2008-00342-01 (2203-10) inaplicó por vía de la excepción de inconstitucionalidad la exigencia de agotar la denominada "via gubernativa" ahora vía administrativa, en procesos en los cuales los demandantes eran personas de la tercera edad que reclamaban judicialmente el recocimiento de la pensión de jubilación y se había surtido todo el trámite procesal de primera instancia, iniciado muchos años atrás, sin que el juez reparara en el incumplimiento de este requisito, estando en riesgo entonces el disfrute efectivo del derecho pensional. Igualmente, en el proceso 11001-03-25-000-2013-00879-00 (1898-13) el Consejo de Estado interpretó la demanda para permitir que el demandante tuviese acceso a la reparación del derecho que consideraba conculcado por un acto administrativo, que era su pretensión verdadera, aunque en el texto de la

demanda se había señalado expresamente la figura de la omisión legislativa, propia de la nulidad por inconstitucionalidad en vigencia de normatividad anterior. Por eso, aunque la demanda le había sido remitida por competencia para adelantar dicho trámite, el Consejo de Estado la devolvió al juez administrativo para que le imprimiera el trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, porque en el trámite de la nulidad por inconstitucionalidad no habría lugar a restablecer el derecho que se estimaba conculcado, sacrificando el acceso a la justicia:

“(...) Este Despacho considera que la petición del apoderado judicial del señor Laurentino Chavarro Díaz, no es otra que la declaratoria de excepción de inconstitucionalidad en el caso concreto, situación que, si bien confundió con la llamada comisión legislativa, no puede tomarse como una solicitud de nulidad por inconstitucional, por cuanto son mecanismos jurídicos distintos, con los que se buscan finalidades diferentes. En el primero se busca inaplicar una norma para un caso en particular en el que se busca un resarcimiento del derecho y en la segunda la nulidad de un acto de interés general, siendo que en esta última no tiene posibilidades legales de un restablecimiento del derecho. En vista de lo anterior, en busca de salvaguardar el acceso a la justicia, así como el derecho a que se le resuelva la solicitud de restablecimiento del derecho y preservando el principio de la doble instancia, el suscrito Magistrado ordenará la devolución del expediente al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Bogotá para (que) asuma competencia y continúe el trámite que corresponde al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. (...)”

A diferencia de lo anterior, en el presente caso no se observa cual derecho o interés jurídico sería sacrificado o conculcado de manera definitiva si se exige al demandante el cumplimiento de las cargas relativas a la solicitud de una medida cautelar, siendo la primera de ellas que su adopción procede “a petición de parte debidamente sustentada”, como establece el artículo 229 del CPACA, pues la oportunidad para hacer esta solicitud no es preclusiva en el trámite del proceso contencioso administrativo, puede hacerse la solicitud “desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso” (artículo 233 CPACA), y aunque no puede presentarse dos veces la misma solicitud de medida cautelar, ni siquiera con nuevos y mejores argumentos, pues deben surgir hechos sobrevinientes para hacer nuevamente uso de esta facultad procesal (inciso final artículo 233 CPACA), en este caso el demandante no ha agotado aún la oportunidad de solicitar medida cautelar por las razones señaladas en su escrito del 17 de septiembre de 2021, pues como se indicó antes, **expresamente nunca afirmó que requería del Despacho la adopción de una decisión de este tipo**, aunque erradamente el despacho le imprimió el trámite establecido en el artículo 233 del CPACA.

Ahora bien, en lo que concierne al fondo de la solicitud, consistente en que se ordene a la UGPP el desembargo de unas sumas de dinero representadas en títulos de depósito judicial, dirá el Despacho que el juez contencioso administrativo sólo puede emitir órdenes de ese tipo e intervenir en actuaciones administrativas en el contexto de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por dos caminos: **el primero** es en la sentencia judicial, tras agotar todas las etapas procesales, para restablecer el derecho conculcado por un acto administrativo del cual se ha demostrado su ilegalidad, siempre y cuando se haya solicitado en la demanda, **el segundo**, mediante la adopción de una medida cautelar, con el lleno de todos los requisitos establecidos en el artículo 229 y siguientes del CPACA, a los cuales se hizo alusión en apartes anteriores de esta decisión. Por estas razones no es posible acceder a la solicitud de desembargo que formula la parte demandante sobre las sumas de dinero retenidas por la UGPP.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Oralidad de Circuito de Bogotá D. C:

RESUELVE

PRIMERO. No adoptar una medida cautelar en el presente caso, como quiera que no se realizó "*solicitud de parte debidamente sustentada*" como exige el artículo 229 del CPACA.

SEGUNDO. Negar la solicitud de desembargo de dineros retenidos por la UGPP formulada por el demandante mediante escrito de fecha 17 de septiembre de 2021 por las razones señaladas en la parte motiva.

TERCERO. 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.

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

notificaciones339@gmail.com

lhernandezd@ugpp.gov.co

coautonoma@hotmail.com

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 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](#)³. 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.

En cualquier caso se continuará prestando atención presencial previo agendamiento de cita.

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

³ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-42-administrativo-de-oralidad-del-circuito-judicial-de-bogota/contactenos>

Código de verificación: **a7aaaebc52fe69685492f3dc91d79483cab6d3a0e4a5e63f6e2191cd5b45514b**

Documento generado en 26/01/2022 10:27:53 PM

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