



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 2021 00276 00
DEMANDANTE:	MEDIIMPLANTES 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 MEDIIMPLANTES S.A solicita la suspensión de los efectos de la Resolución No. RDO-2019-01583 del 04 de junio de 2019 y Resolución No. RDC-2021-00212 del 19 de marzo de 2021, indicando en el escrito de la demanda lo siguiente – se transcribe en extenso-:

"Comedidamente solicito a su Despacho, que por la naturaleza de Carácter Tributario de la presente demanda, se de cumplimiento a la suspensión de los actos administrativos demandados, al tenor de los pronunciamientos del Honorable Consejo de Estado, y las normas concordantes sobre la materia, y mediante la observación de los tramites propios del proceso ordinario, surtidos previa notificación personal y traslado de la demanda a la parte demandada, al señor procurador judicial de lo contencioso administrativo, y al comité de defensa jurídica del estado, mediante sentencia se hagan las siguientes o semejantes

III. PRETENSIONES

PRIMERA: Se Declare la NULIDAD absoluta la resolución RDO-2019-01583 del 04 de junio de 2019, proferida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

¹ Ver folio 2 de la demanda, [aquí](#)

RADICADO: 11001333704220210027600
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
PARTES: MEDIIMPLANTES S.A. VS UGPP
ASUNTO: RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

SEGUNDA: Se Declare la NULIDAD absoluta la resolución RDC-2021-00212 del 19 de marzo de 2021, proferida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

TERCERA: Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se Declare que MEDIIMPLANTES S.A. no adeuda ningún dinero por los conceptos señalados en los actos demandados.

CUARTA: Que se ordene a la parte demandada, que por medio de resolución motivada proceda a levantar la sanción impuesta a MEDIIMPLANTES S.A. mediante los actos administrativos demandados.

QUINTA: Que a título de indemnización de perjuicios, se condene a la entidad demandada reconocer y pagar a favor de MEDIIMPLANTES S.A., los perjuicios de orden material, a título de daño emergente, estimados en la suma de VEINTE MILLONES DE PESOS (\$20.000.000), por concepto de gastos generados con ocasión de la defensa dentro del procedimiento administrativo de agotamiento de la vía gubernativa, e interposición del presente medio de control, o en su defecto las sumas que se logren probar dentro del presente proceso.

SEXTA: Que se condene a dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A. Ley 1437 de 2011, y demás normas concordantes sobre la materia.

SEPTIMA: Que se condene en costas y agencias en derecho a la parte Demandada”

2.2. DE LA CONTESTACIÓN A LA SOLICITUD DE LA MEDIDA CAUTELAR²

La UGPP descurre traslado de la medida cautelar mediante memorial aportado el 25 de noviembre de 2021³, afirmando que la solicitud es improcedente porque en ella no se evidencia ni se prueba la violación de las normas superiores en la medida que no se invoca ni siquiera ninguna norma violada.

Informa que, en cualquier caso, el proceso de cobro fue suspendido a través del auto No. ACC-42996 del 22 de noviembre de 2022 en virtud de lo dispuesto en el artículo 829 del ET.

Asegura que en el caso no se configuran las causales de suspensión provisional de los actos ni se evidencia la necesidad e idoneidad de la medida porque no se afecta el proceso o la efectividad de la sentencia.

Finalmente, considera que acceder a la solicitud resultaría desproporcionado y vulneraría la prohibición de exceso porque afectaría la presunción de legalidad del acto administrativo.

² Ver documento denominado “DESCORRE MEDIDA CAUTELAR” [aquí](#)

³ Ver correo de radicación [aquí](#)

3. CONSIDERACIONES

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

A la luz del artículo 229 de la ley 1437 de 2011, las medidas cautelares en los procesos contencioso-administrativos fueron instituidas 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:

"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.

(...)"

Para cumplir con esta finalidad, el artículo 230 ibídem dispuso el objeto de las medidas cautelares que pueden ser decretadas por la autoridad judicial, tales como (i) preventivas (ii) conservativas; (iii) anticipativas o (iv) de suspensión, bien de una situación o actuación administrativa. El objeto de la medida busca 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.

Ahora bien, aunque en esta disposición normativa el legislador previó la posibilidad de decretar una o varias de las medidas allí relacionadas, lo cierto es que el Consejo de Estado sostuvo que tal enunciación propuso instaurar 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 concreta⁴.

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

Si bien a efectos de decidir la medida cautelar, el juez administrativo cuenta con un amplio margen de discrecionalidad sujeto al criterio de proporcionalidad de la medida, por lo que se exige que realice un estudio de ponderación de intereses basado en el análisis de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad⁵, el legislador dispuso de unos requisitos formales y sustanciales para su estudio.

En lo que concierne a los requisitos formales para abordar el estudio de las medidas cautelares, el artículo 229 del CPACA dispuso los siguientes:

- (i) La medida debe ser solicitada a petición de parte debidamente sustentada.
- (ii) La 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 demanda⁶, para que sea decretada bien antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o bien en cualquier estado del proceso.
- (iii) 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.

En tanto que, los requisitos sustanciales se encuentran regulados en los artículos 230 y 231 del CPACA. El primero de ellos, es decir, el artículo 230 del CPACA estableció como exigencias sustanciales comunes para todas las medidas (i) la relación directa con las pretensiones y (i) la necesidad para garantizar el objeto del proceso, mientras que, el artículo 231 ibídem se

⁴ 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.

⁵ 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.

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

ocupó concretamente de prever los requisitos sustanciales de las medidas dependiendo su objeto.

3.3. DE LOS REQUISITOS PARA LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El numeral 3 del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 consagra la suspensión provisional de los actos administrativos susceptibles de control judicial como una medida cautelar procedente en los asuntos tramitados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 238 de la Constitución Política. 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"*⁷.

Es entonces esta medida cautelar una garantía para el administrado frente a la administración⁸, pues facultada para ejecutar inmediatamente sus propios actos (*atributo de ejecutoriedad del acto administrativo*), 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"*⁹. Igualmente, Roberto Dromi señala:

⁷ Colombia. Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto. Radicado.: 25000 23 26 000 2007 00533 01. (1, diciembre, 2008)

⁸ 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.

⁹ Campo Cabal, Juan Manuel. Medidas Cautelares en el Contencioso Administrativo. Bogotá: Editorial Temis. 1989. p. 27.

"...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–)"¹⁰

Con el fin de realizar el estudio de la medida cautelar de suspensión provisional, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 dispone que el juzgador debe estudiar los siguientes requisitos sustanciales : i) 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 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."

De esta manera, es dable concluir que el juez administrativo se encuentra habilitado para confrontar el acto demandado y las normas invocadas como transgredidas, a partir del ordenamiento jurídico y del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, lo que requiere de un análisis detallado y razonado para verificar la vulneración, eso sí, sin perder de vista que se trata una decisión provisional y no definitivo, de suerte que, a la luz del artículo 235 CPACA, puede ser modificado o revocado.

3.4. DEL CASO CONCRETO.

La sociedad MEDIIMPLANTES S.A. solicita la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. RDO-2019-01583 del 04 de junio de 2019 y la Resolución RDC-2021-00212 del 19 de marzo de 2021, sin embargo, no manifiesta expresamente las razones jurídicas que justifican su solicitud, en tanto se limitó a señalar lo siguiente: "... comedidamente solicito a su

¹⁰ Dromi, Roberto. El Acto Administrativo. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina. 1997. p. 149-150

Despacho, que, por la naturaleza de Carácter Tributario de la presente demanda, se dé cumplimiento a la suspensión de los actos administrativos demandados, al tenor de los pronunciamientos del Honorable Consejo de Estado, y las normas concordantes sobre la materia...”

Al respecto, es importante precisar que aun cuando el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 dispone que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, lo cierto es que el artículo 229 ib. dispuso como requisito formal para la procedencia de las medidas cautelares la sustentación de la solicitud, es decir, que en principio se impuso al demandante la carga argumentativa de exponer las razones que deben ser estudiadas por el juez a efectos de decretar la medida.

En relación con esta carga argumentativa en las solicitudes de medidas cautelares, el H. Consejo de Estado ha precisado que se requiere por parte del peticionario o bien una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida o bien una remisión expresa al concepto de violación de la demanda para apoyar la solicitud cautelar¹¹, toda vez que la sustentación de las pretensiones propuestas en la demanda no subsume, de manera automática, el deber de sustentar la medida cautelar debido a que el legislador expresamente exige en ambos escenarios desarrollar la carga argumentativa propuesta a fin de garantizar los derechos al debido proceso y contradicción de los sujetos en contienda, quedando vedado al juez administrativo suplir la carga de las partes en virtud del principio de justicia rogada que rige en esta jurisdicción¹².

En este orden de ideas, aunque la solicitud de suspensión provisional de los actos demandados hace parte integral del escrito de demanda, ello no significa *per se* que el juez deba proceder a realizar su estudio en virtud de los cargos de la demanda, en la medida que la parte demandante ni siquiera manifestó que la petición se encontraba sustentada en ellos, luego, a juicio del despacho, no cumple el deber de sustentación de la petición previsto en

¹¹ Ver Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 12 de junio de 2019, exp 24321. C.P.: Milton Chaves García y Sección Primera, auto del 15 de diciembre de 2020, radicado No. 11001-03-24-000-2009-00361-00 C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹² Ver Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 19 de noviembre de 2021, radicado No. 05001-23-33-000-2020-00754-01 y 24 de abril de 2019, radicado No. 11001-03-24-000-2014-00600-00 C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

RADICADO: 11001333704220210027600
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
PARTES: MEDIIMPLANTES S.A. VS UGPP
ASUNTO: RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 como un requisito formal para su procedencia.

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:

ovabogados@hotmail.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.

TERCERO. ATENCIÓN AL PÚBLICO: 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.

RADICADO: 11001333704220210027600
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
PARTES: MEDIIMPLANTES S.A. VS UGPP
ASUNTO: RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Para acceder a la plataforma virtual debe dirigirse a la página de la Rama Judicial en el micrositio del Juzgado haciendo clic [aquí](#)¹³. Allí encontrará las instrucciones y enlace de la reunión. Recuerde que será atendido por sistema de turnos.

La atención telefónica para la atención al público debe limitarse a casos excepcionales, y 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.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

Juez

Firmado Por:

Ana Elsa Agudelo Arevalo
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 042 Contencioso Adm sección 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: **6ac9939cd63f62f323ce2eddfc22a90aa742470d82d599a9f06a7ace5ca52910**

Documento generado en 26/01/2022 10:27:57 PM

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

¹³ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-42-administrativo-de-oralidad-del-circuito-judicial-de-bogota/contactenos>