



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA
San José de Cúcuta, dos (02) de marzo del año dos mil veinte (2020)

Expediente:	54001-33-33-007-2018-00143-00
Demandante:	Lilian Rosa Buenaver Castellanos
Demandados:	Municipio de San José de Cúcuta
Medio de Control:	Reparación Directa

Se encuentra el expediente al Despacho a efectos de resolver la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora en el escrito de demanda.

1. ANTECEDENTES

1.1 Solicitud de medida cautelar

La señora Lilian Rosa Buenaver Castellanos a través de apoderada debidamente constituida presentó demanda bajo el medio de control de reparación directa en contra del Municipio de San José de Cúcuta, solicitando como pretensiones que se declare administrativa y extracontractualmente responsable a la entidad territorial demandada por los perjuicios materiales e inmateriales ocasionados a la demandante, por los daños ocasionados por la ocupación permanente a los predios de su propiedad; así mismo, solicita que se ordene a la entidad demanda que levante las medidas cautelares que pesan sobre las cuentas bancarias de la demandante y la terminación del proceso de cobro coactivo por pago del impuesto predial y valorización.

Aunado a lo anterior, como medida cautelar solicita que se ordene a la Secretaria de Hacienda del Municipio de San José de Cúcuta el levantamiento de las medidas cautelares que pesan sobre las cuentas bancarias de la demandante ordenadas dentro del proceso de cobro coactivo adelantado en su contra por el pago del impuesto predial¹.

1.2 Trámite procesal adelantado

1. El Despacho a través de auto de fecha once (11) de diciembre del año 2019, admitió la demanda, ordenando notificar personalmente a la entidad demandada y al Ministerio Público², proveído que fue notificado por estado electrónico el día doce (12) de diciembre del año 2019³.
2. El día siete (07) de febrero del año 2020 se notificó personalmente y se corrió traslado de la medida cautelar al Municipio de San José de Cúcuta y al Ministerio Público⁴.

¹ Ver folios 242 a 263 del cuaderno principal.

² Ver folio 280 del cuaderno principal.

³ Ver folios 281 a 282 del cuaderno principal.

⁴ Ver folio 297 a 298 del cuaderno principal.

3. Previo a correr el término de traslado dado para pronunciarse respecto de la solicitud de decretar una medida cautelar, el apoderado del Municipio de San José de Cúcuta se pronunció al respecto indicando lo siguiente⁵:

Sostiene el apoderado del ente territorial que se opone a que prosperen las pretensiones de la medida cautelar solicitada por la parte actora, debido a que la parte actora se delimitó a solicitar el decreto de la respectiva medida cautelar, sin profundizar en los argumentos que dieron sustento a la misma, desconociendo de esa manera que uno de los requisitos insoslayables de procedencia, es que dicha solicitud debe ser sustentada y argumentada correctamente antes de su decreto, con la finalidad de evitar una solicitud desmedida e injustificada.

Así mismo, señala que en razón de la insubsistente argumentación, la solicitud de la medida cautelar no puede concluirse a prima facie en esta etapa procesal, debido a los límites que la misma impone, así como a la carencia de insumos suficientes para decidir en derecho, además de la imposibilidad de ponderar y determinar, ni siquiera sumariamente un perjuicio irremediable.

Además, considera que es axiomático que no es posible arribar a la convicción de perjuicios irremediables, máxime cuando la demandante no procedió a referir explícitamente en qué consistía el fundamento de los mismos, ni allegó pruebas que pudieran ser valoradas razonablemente dentro del trámite cautelar para determinar la existencia de dichos menoscabos, lo cual imposibilita un sano ejercicio de comprobación directa, razón por la cual, en derecho, lo más ajustado es denegar la suspensión para permitir que se cumplan las diferentes etapas del proceso que culmina con la emisión de la sentencia.

Por ultimo, manifiesta el apoderado de la entidad territorial demandada que circunscribiendo lo ya señalado con antelación al caso que nos atañe, se colige que la medida cautelar deprecada por la parte demandante, no acata lo indicado por el Consejo de Estado cuando estima que la solicitud debe ser sustentada y argumentada correctamente antes de su decreto, con la finalidad de evitar la solicitud desmedida e injustificada de este tipo de medidas; así como tampoco cumple con lo conjeturado en el artículo 231 de la Ley 1437 del año 2011, en discernimiento de las formalidades que exige para su procedencia, en el entendido de que el demandante no demostró, así fuera sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados, ni presentó los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, y finalmente tampoco provino a demostrar la existencia de un perjuicio irremediable.

En razón de lo anterior, solicita se niegue la medida cautelar solicitada.

⁵ Ver folio 12 a 16 del cuaderno de medida cautelar.

2. CONSIDERACIONES

2.1 Fundamento Legal y Jurisprudencial de las medidas cautelares

El capítulo XI del título V de la parte segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contiene las disposiciones relativas a las medidas cautelares que pueden ser decretadas en los procesos declarativos, así como su contenido, alcance, requisitos y el procedimiento para su adopción.

El artículo 229 ibídem consagra que *“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”* decisión que no implica prejuzgamiento.

Las medidas cautelares -según el artículo 230 de la misma norma- pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión⁶ y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, y se podrán decretar una o varias, como las siguientes:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca el estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponer a cualquiera de las partes obligaciones de hacer o no hacer.

Como requisitos para el decreto de las medidas cautelares, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala lo siguiente:

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. 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. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

⁶ Al respecto de los tipos de medidas que se pueden adoptar y para dar mayor claridad a lo que es objeto de estudio se trae a colación un extracto de la sentencia de fecha 21 de mayo de 2014, en el que fuera ponente la Doctora Carmen Teresa Ortos, así: *“Las medidas cautelares preventivas tienen por finalidad evitar que se configure un perjuicio o se vulneren los derechos del demandante. A su turno, las medidas conservativas buscan preservar la situación previa al conflicto hasta que se profiera la sentencia. Finalmente, las medidas anticipativas, que adelantan algunos efectos de la sentencia, buscan restablecer la situación al estado en el que se encontraba antes de que ocurriera la conducta amenazante o vulnerante.”*

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

De igual manera, nuestro órgano de cierre se ha pronunciado acerca de la solicitud de medidas cautelares, por lo que se trae a colación el auto de fecha 14 de mayo de 2015, dictado por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el que fuera ponente el doctor Hugo Fernando Bastidas Barcenas, en esa oportunidad la citada Corporación precisó:

“El artículo 238 de la Constitución Política dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo puede suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de ser impugnados por vía judicial, por los motivos y por los requisitos que establece la ley. La Constitución no distingue si la medida de suspensión provisional solo cabría contra los actos administrativos de contenido particular y no contra los actos generales o normativos, conocidos comúnmente como reglamentos, y que son de naturaleza diferente de los primeros. Como la norma no distingue, el intérprete tampoco. En consecuencia, la suspensión provisional puede recaer frente a cualquier clase de actos. En concordancia con la norma constitucional citada, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece que el juez o magistrado ponente, a petición de parte, debidamente sustentada, puede decretar no solamente la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos sino las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Entre las medidas cautelares que pueden ser decretadas por el juez o el magistrado ponente, el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 prevé la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, pero también prevé la medida cautelar de decretar la suspensión de una actuación o procedimiento administrativo, inclusive de carácter contractual, medida ésta un tanto diferente a la suspensión del acto propiamente dicha. El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las normas invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud que se presente en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto administrativo y de su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Dicho de otra manera, la medida cautelar procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. De modo que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está atada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera un caso de violación

de norma superior por parte del acto acusado. En cambio, la medida de suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, no necesariamente está atada o vinculada a la consideración a priori de que ese procedimiento o esa actuación devienen de un acto ilegal o inconstitucional. Podría ser que la medida simplemente sirva para precaver la efectividad de la sentencia que posteriormente se dicte y, de contera, los derechos e intereses involucrados en el respectivo proceso judicial. De ahí que el artículo 231 diga que las medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional deben sopesarse aún en aras del interés público y que siempre deberán concederse cuando existan serios motivos para considerar que, de no otorgarse, los efectos de la sentencia serían nugatorios. Según lo expuesto, el juez está en condiciones de ponderar si opta por la tradicional suspensión provisional de los actos jurídicos demandados o por otras medidas cautelares diferentes. En relación con la sustentación de la petición, esta Corporación ha precisado 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 expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación».”

Dentro de la providencia precedente se establece la necesidad de efectuar unos análisis, tales como, i) que la medida cautelar se haya solicitado en escrito aparte, ii) la identificación de los actos administrativos objeto de medida cautelar, iii) las causales invocadas en la solicitud de la suspensión provisional, entre las cuales se aprecia el capítulo de la demanda relativo a las normas violadas y el concepto de violación y iv) la confrontación del acto con la norma acusada.

Por otra parte, resulta de interés citar la sentencia SU 913 de 2009, proferida por la Honorable Corte Constitucional, la cual refiere los elementos que deben estar presentes al momento de estimar conveniente emitir una orden amparada en una medida cautelar:

“(…) En tanto se analizaron dos de los más importantes principios que rigen la práctica de medidas cautelares, para efecto de garantizar un justo término de equidad en el proceso. Estos son: el periculum in mora y el fumus boni iuris, los cuales deben aparecer de forma concurrente para asegurar la proporcionalidad y congruencia de la medida. El primero, periculum in mora, tiene que ver con el riesgo de que al no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda, que de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo. Tiene igualmente que ver con un temor fundado de que el derecho se frustre o sufra menoscabo durante la sustanciación del proceso. El segundo, fumus boni iuris, aduce a un principio de veracidad en cuanto a la afectación del derecho invocado como fundamento de la pretensión principal. Estos dos principios, asegura la doctrina, deben operar de manera concurrente, al punto que la falta de uno de estos elementos, debe dar lugar a que: i. se rechace la medida cautelar ó ii. se otorgue la medida pero de manera limitada.”

Del aparte transcrito se resaltan dos principios importantes que rigen la práctica de medidas cautelares, tales como el periculum in mora (peligro en la mora) y el fumus boni iuris -humo de buen derecho (literal) y/o apariencia exterior de derecho (semántico)-.

2.2 Individualización de la solicitud de medida cautelar

La apoderada de la demandante, la señora Lilian Rosa Buenaver Castellanos pretende como medida cautelar que se ordene a la Secretaria de Hacienda del Municipio de San José de Cúcuta, de manera provisional el levantamiento de la medida cautelar que pesa sobre las cuentas bancarias de la demandante, como consecuencia del proceso de cobro coactivo que se adelanta en su contra por el pago del impuesto predial y valorización de los predios ubicados en la calle 18N Lote N° 17 Manzana C de la urbanización Niza folio MI. N° 260-233989; calle 18N Lote N° 18 Manzana M1 futura avenida del rio de la urbanización Niza folio MI. N° 260-233977; calle 18N Lote N° 19 Manzana M1 futura avenida del rio urbanización Niza Folio MI N° 260-233978; calle 18N Lote N° 16 Manzana C de la urbanización Niza folio MI. N°260-233988; calle 18N Lote N° 19 manzana C urbanización Niza folio MI. N° 260-233991 y en la calle 18N lote N° 18 manzana C de la urbanización Niza folio MI. N° 260-233990.

Que como consecuencia de lo anterior, se ordene al Municipio de San José de Cúcuta entregue y ponga a disposición de la demandante los depósitos judiciales y/o los dineros retenidos de las cuentas bancarias dentro del proceso de cobro coactivo por pago del impuesto predial y valorización de los predios citados.

2.3 Caso concreto

De acuerdo con los parámetros legales y jurisprudenciales previamente expuestos, se abarcará de forma discriminada cada uno de los requisitos a tener en cuenta para proceder con el decreto de las medidas cautelares.

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho: la apoderada de la parte actora en el escrito de demanda no expone argumento alguno en el cual se soporte la medida cautelar solicitada, se limita a indicar jurisprudencia y argumentos concernientes a la ocupación permanente de los predios de la señora Lilian Rosa Buenaver Castellanos y a los perjuicios causados por el Municipio de San José de Cúcuta.

De tal manera, que no cumple con el primer requisitos para decretar la medida cautelar señalado en el artículo 231 de la Ley 1437 del año 2011.

2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados: De las pruebas aportadas al presente medio de control, se evidencia que la señora Lilian Rosa Buenaver Castellanos es la titular del derecho, pues del certificado de libertad y tradición expedido por la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cúcuta (24 a 52), se encuentra que la demandante es la dueña de los predios indicados por la apoderada en la solicitud de medida cautelar.

3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla:

PRUEBAS APORTADAS	DOCUMENTO EN QUE REPOSA
-------------------	-------------------------

➤ Certificados de libertad y tradición expedidos por la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cúcuta, en los cuales se evidencia que la señora Lilian Rosa Buenaver Castellanos es la propietaria de los predios indicados en la medida cautelar.	Documental: Certificados de libertad y tradición expedidos por la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cúcuta, obrantes a folios 24 a 52 del expediente.
➤ Informe de avalúo realizado por la Corporación Lonja Inmobiliaria del Norte de Santander y Arauca.	Documental: informe de avalúo, obrante a folio 53 a 124 del expediente.
➤ Copia de las escrituras públicas N° 1.602 del 17 de agosto de 2005 y 1565 del 11 de agosto de 2005.	Documental: copia de las escrituras públicas, obrante a folios 125 a 133 del expediente.
➤ Copia de los procesos de cobro coactivo adelantados por el Municipio de San José de Cúcuta en contra de la señora Lilian Rosa Buenaver Castellanos.	Documental: copia de los procesos de cobro coactivo, obrante a folios 134 a 221 del expediente.
➤ Copia de los avalúos de los predios.	Documental: listado de avalúos, obrantes a folios 222 a 230 del expediente.
➤ Copia de los oficios de embargos remitidos por la Subsecretaria de Despacho Área de Recuperación DE Cartera al Banco Corpaba Colombia S.A.	Documental: copia de los oficios de fecha 22 de noviembre de 2017 y 12 de diciembre de 2017, obrante a folios 235 a 236 del expediente.

De las pruebas aportadas por la parte actora, puede concluir el Despacho que no se aportó documento alguno en el que se evidencia que las cuentas bancarias de la señora Lilian Rosa Buenaver Castellanos se encuentran embargadas por el ente territorial como consecuencia de los procesos de cobro coactivo adelantados, solo se aportó copia de los actos administrativos expedidos por el Municipio de San José de Cúcuta, en la cual se ordena el embargo de las cuentas.

De tal manera, que la solicitante no cumple con el requisito señalado en el artículo 231 de la Ley 1437 del año 2011, el cual requiere que la parte actora haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios:

Para el Despacho no está probado el perjuicio irremediable causado a la señora Lilian Rosa Buenaver Castellanos o el perjuicio que se le llegare a causar al no

decretarle la medida cautelar solicitada, pues si bien, no hay prueba que evidencie el embargo de las cuentas bancarias de la demandante, ni que se le haya causado algún daño económico a la señora Buenaver Castellanos con la decisión tomada por el Municipio de San José de Cúcuta en los procesos de cobro coactivo adelantados.

En razón de lo anterior, el Despacho considera que en esta oportunidad no decretará la medida cautelar solicitada por la apoderada de la señora Lilian Rosa Buenaver Castellanos.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta,

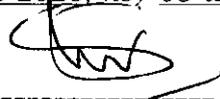
RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud de medida cautelar presentada por la apoderada de la señora **LILIAN ROSA BUENAVER CASTELLANOS**, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: Notificar la presente decisión de acuerdo con lo previsto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ
Juez

 JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA <i>Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha <u>02 de marzo de 2020</u>, hoy <u>03 de marzo de 2020</u> a las 08:00 a.m., N^o.12.</i>  ----- Secretaría
