



**Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico**

JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

D.E.I.P. de Barranquilla – Atlántico,

Radicado	08-001-33-33-013-2022-00157-00
Medio de control o Acción	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante	CARLOS VICENTE RUEDA SANDOVAL
Demandado	NACIÓN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL D GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONE PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
Juez	ROXANA ISABEL ANGULO MUÑOZ

Visto el informe secretarial enviado a través de mensaje de datos el día 02/08/2022, procede el Despacho a adoptar la decisión que en derecho corresponda respecto a la solicitud de medida cautelar.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA SOLICITUD

La parte demandante solicita como medida cautelar la suspensión provisional de las Resoluciones RDO – 2021 – 01078 de fecha 27/05/2021 y RDC – 2022 – 00077 de fecha 11/03/2022 (Carpeta: **06. 2022-00157-00 SolicitudMedidaCautelar**, Archivo PDF: **RAD 2022-157...pdf**), en los siguientes términos:

*“...Con fundamento en las razones anteriores y no habiéndose admitido la demanda solicito muy respetuosamente a ese despacho que al pronunciarse con la admisión de la demanda se ordene mediante providencia **la suspensión provisional de las resoluciones RDO – 2021 – 01078 de fecha 27/05/2021 y resolución No, RDC – 2022 -00077 de fecha 11/03/2022 emitida por LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP...**” (Negrilla fuera del texto).*

Sustenta la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo antes señalado, en que:

“...La UGPP con la emisión de las resoluciones RDO – 2021 -01078 de fecha 27/05/2021 y resolución No. RDC – 2022 – 00077 de fecha 11/03/2022 infringió abiertamente la aplicación de una disposición de orden administrativo como es la Resolución 0922 de fecha 06/07/2018 dándole una aplicación sesgada en el sentido que dio aplicación de manera retroactiva a dicha deposición cuando su aplicación se otorga a partir de su publicación, es decir que el procedimiento o exigencia para la presentación o llevar la información por parte de los usuarios en Excel rige a partir de dicha resolución y las actuaciones anteriores a ella necesariamente tienen que adaptarse a la nueva disposición a fin de facilitar el acceso a la UGPP, pero estas adaptaciones requieren unos espacios o tiempos y personal de acuerdo a su complejidad para presentarlos en la forma y bajo el software que exige la resolución posterior y la UGPP por consiguiente.

En términos exactos con la expedición de la Resolución 06/07/2018, se hace imposible que inmediatamente todas las personas naturales y jurídicas conviertan su información al nuevo software, se quiere un tiempo, espacio y personal para su conversión, sobre todo que no es dado adivinar quién o cuando va a hacer requerido de esa información...”

Rama Judicial del Poder Público Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

1.2. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Para la parte demandante fueron violadas las normativas contenidas en:

- Artículo 152 Código Contencioso Administrativo.

1.3. ACTUACIÓN PROCESAL.

- La demanda fue presentada en data del 08/07/2022 correspondiendo a este Despacho bajo el Rad. 157 – 2022 (Archivo: **02. 08001333301320220015700 J13.pdf**).
- En auto firmado electrónicamente en fecha 19/07/2022 se admitió la demanda (Archivo: **05. NYRO 157-22 Admisión.pdf**).
- El apoderado de la parte actora en fecha 21/07/2022 presentó solicitud de medida cautelar (Carpeta: **06. 2022-00157-00 SolicitudMedidaCautelar**, Archivos: **2022-00157-00 AcuseRecibo.pdf** y **RAD 2022-157...pdf**).
- Por Secretaría en fecha 26/07/2022 se notificó auto admisorio y se corrió traslado de la solicitud de la medida cautelar radicada con posterioridad a la admisión de la demanda, por el término dispuesto en el artículo 110 del C.G.P (Archivo: **07. 2022-00157-00 ConstNotAdmisiónyTraslado.pdf**).

1.4. CONTESTACIÓN A LA SOLICITUD DE MEDIDA PROVISIONAL.

1.4.1. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP:

Cumplido el término para descorrer traslado, la demandada UGPP, no se pronunció sobre la solicitud de medida cautelar.

II. CONTROL DE LEGALIDAD

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011¹.

III. CONSIDERACIONES

3.1 SOBRE LA MEDIDA DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEY 1437 DE 2011.

¹ Artículo 233. Procedimiento para la adopción de las medidas cautelares. La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.

El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda.

Esta decisión, que se notificará simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, no será objeto de recursos. **De la solicitud presentada en el curso del proceso, se dará traslado a la otra parte al día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil.**

El auto que decida las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella. En este mismo auto el Juez o Magistrado Ponente deberá fijar la caución. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada.

Con todo, si la medida cautelar se solicita en audiencia se correrá traslado durante la misma a la otra parte para que se pronuncie sobre ella y una vez evaluada por el Juez o Magistrado Ponente podrá ser decretada en la misma audiencia.

Cuando la medida haya sido negada, podrá solicitarse nuevamente si se han presentado hechos sobrevinientes y en virtud de ellos se cumplen las condiciones requeridas para su decreto. Contra el auto que resuelva esta solicitud no procederá ningún recurso.

Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

Previo a emitir algún pronunciamiento sobre la solicitud de medida de suspensión provisional impetrada por el actor dentro de la demanda, es dable recordar, que a partir del día 2 de Julio del año 2012 entró en vigencia la Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, derogando el Decreto 01 de 1984, normatividad ésta que regula todos los asuntos ventilados en la jurisdicción contenciosa administrativa antes de la implementación de la nueva ley.

Es del caso anotar, que una de las principales y más impactantes transformaciones que trae consigo la Ley 1437 de 2011 es lo atinente al régimen de medidas cautelares para los procesos contenciosos administrativos, ampliando el margen de la medida cautelar que contemplaba la normatividad anterior - Decreto 01 de 1984 -, la cual consagraba la denominada SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los actos administrativos, siendo una medida cautelar muy tímida frente al cúmulo de poderes que ostenta actualmente la Administración pública, ante la cual un ciudadano está en verdaderas condiciones de subordinación, por lo que se planteó la necesidad de regular nuevos poderes para el juez².

En este orden de ideas, es menester hacer precisión sobre lo atinente a la medida de SUSPENSIÓN PROVISIONAL, la cual se encuentra regulada en el Capítulo XI de la Ley 1437 de 2011, y que comprende los artículos 229 al 241 ibídem. El artículo 231 del texto legislativo antes mencionado, consagra lo atinente a la procedencia de la suspensión, el cual ad peddem litterae dispone:

“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:

- 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.”*

En virtud de lo anterior, los artículos 231 y 233 del CPACA consagran lo atinente a los requisitos para decretar las medidas cautelares y el procedimiento para la adopción de medidas cautelares, respectivamente. Pues bien, en ésta oportunidad –valga decir, en vigencia de la Ley 1437 de 2011-, el legislador hizo claridad al momento de señalar los requisitos para decretar las medidas cautelares separando aquellas que pretenden la suspensión de los efectos de un acto administrativo de las demás medidas que puedan solicitarse (Art. 231) y a su vez reguló el procedimiento para decretar las medidas cautelares por parte del juez o magistrado ponente, dependiendo del momento en que se presente la solicitud, si se hace al tiempo con la demanda o después de admitida ésta (Art. 233).

² COMENTARIOS AL NUEVO CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Enrique José Arboleda Perdomo. Pág. 351

Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

Delineado lo anterior, se puede concluir que la suspensión provisional de los actos administrativos es una medida cautelar de **carácter excepcional y material**, como quiera que, con su decreto, se suspende el atributo de la fuerza de ejecutoria de que goza el acto administrativo, con la finalidad de proteger los derechos subjetivos o colectivos que se pueden conculcar con la aplicación o concreción del acto administrativo cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona, y de buscar la protección del ordenamiento jurídico en forma inmediata cuando se cumplen los requisitos señalados en la normativa pre-transcrita. Sea dable anotar además, que las medidas cautelares proceden 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, las cuales pueden ser decretadas en providencia motivada.

Acerca de la medida de suspensión provisional y el rol del juez contencioso dentro de la Ley 1437 de 2011, el Consejo de Estado en pronunciamiento de 14 de febrero de 2019, Concejero Ponente Dr. OSWALDO GIRALDO LOPEZ, Radicación 11001-03-24-000-2016-00296-00 señaló:

“...Para resolver se considera que no están presentes los requisitos señalados en los artículos 229 y 231 del C.P.A.C.A. para que sea procedente el decreto de la suspensión provisional solicitada, toda vez que no se sustentó en la forma en que lo ordena la citada disposición, omisión ésta que hace imposible efectuar la comparación normativa para deducir de ella la presunta violación del ordenamiento jurídico que propone el demandante.

La exigencia de sustentar en forma expresa y concreta la referida solicitud se explica por su propia naturaleza, dado que constituye una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos y al carácter ejecutorio de los mismos.

Ha sido criterio reiterado de esta Corporación señalar que para la prosperidad de la suspensión provisional deben indicarse en forma precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente infringidas por el acto acusado y expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida como lo hace el actor, sin explicar cuál es la razón normativa para que se acceda a ello. Resulta altamente útil traer a colación el análisis que hizo el Despacho en auto del 21 de octubre de 2013 expedido en el proceso número 11001 0324 000 2012 00317 00, en el cual se abordó el tema en un asunto semejante:

*“En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas **a solicitud de parte debidamente sustentada**, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.*

Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de líbelos según lo dispone el artículo 162 numeral 4 del CPACA, requisito que no puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.

En el mismo sentido, el alcance de la expresión “procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado” contenida en artículo 231 Ibíd, se encuentra dirigida a explicar

Rama Judicial del Poder Público Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el libelo introductorio o en un escrito aparte, y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disímiles: uno, el que se refiere a fundamentar jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente.

Lo anterior no quiere decir que los argumentos para cada uno de los fines procesales mencionados puedan coincidir, es más, si lo deseado por la actora era que el concepto de violación expuesto en la demanda sirviera de fundamento de la solicitud de suspensión provisional así debió expresarlo, máxime si se tiene en cuenta que en el escrito de la demanda dedicó un capítulo aparte a la suspensión provisional dentro del cual inscribió un subtítulo denominado “FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL”, que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida.

En otras palabras, la actora en su demanda dedicó un capítulo para sustentar la medida cautelar, a esa sustentación se remitieron la entidad demandada y el Despacho para descorrer el traslado y resolver la medida, sin embargo, ahora, viendo que esa sustentación en varios de sus apartes fue insuficiente, pretende que se tengan como tales los argumentos que utilizó para otros fines procesales.

Finalmente, sobre este punto, debe ponerse de relieve que la sustentación de la solicitud de suspensión provisional no constituye un exceso ritual, se trata de la observancia de una carga procesal en cabeza de la actora cuyo cumplimiento es el deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia y a su vez la carga que exige la ley para que, entre otras, se garantice el derecho de defensa de la entidad que expidió el acto.

A propósito del derecho de defensa de la entidad demandada, no se puede perder de vista que la nueva codificación trajo consigo la obligación de correr traslado a la parte demandada de la solicitud de suspensión, en ese orden, la carga impuesta para que se sustente la medida también se encuentra dirigida a que la entidad que profirió el acto conozca a ciencia cierta las razones esgrimidas por el actor para poder ejercer eficientemente su derecho de defensa. En ese contexto, no puede tenerse como sustentación de la medida cautelar la sola afirmación de que el acto administrativo desconoce normas de rango superior”. (Negrilla fuera del texto).

Atendiendo lo anteriormente esbozado, procede el Despacho a pronunciarse sobre la solicitud de suspensión provisional incoada por la parte actora en escrito separado del libelo genitor de la demanda; teniendo en consideración lo normado en el artículo 233 del CPACA, la medida cautelar puede ser solicitada desde la presentación de la demanda, **o en cualquier estado del proceso**, y en los eventos en que sean presentadas en el curso del proceso, se dará traslado a la otra parte al día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil³, a fin de que dentro de este término el demandado se pronuncie sobre dicha solicitud.

3.2. CASO CONCRETO

En el caso bajo estudio se tiene que la solicitud de medida cautelar, conforme lo dispone el artículo 233 del CPACA puede ser solicitada en cualquier estado del proceso; así mismo se

³ Hoy concordante con el artículo 110 del CGP

Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

colma la exigencia derivada del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en virtud de que se presenta la solicitud de suspensión provisional de los actos acusados en memorial separado del escrito demandatorio y estando en curso el proceso.

El extremo actor procuró exponer las razones por las cuales considera debe ser decretada la suspensión provisional de las **resoluciones RDO – 2021 – 01078 de fecha 27/05/2021 y resolución No, RDC – 2022 -00077 de fecha 11/03/2022**, en la que según señala que con las resoluciones que se solicita su suspensión, *se infringió la aplicación de una disposición de orden administrativo como es la Resolución 0922 de 06/07/2018, dándole una aplicación sesgada en el sentido que dio aplicación de manera retroactiva a dicha disposición cuando su aplicación se otorga a partir su publicación, es decir, que el procedimiento o exigencia para la presentación de llevar información por parte de los usuarios en Excel, rige a partir de dicha resolución y las actuaciones anteriores a ella necesariamente tienen que adaptarse a la nueva disposición a fin de facilitar el acceso a la UGPP, pero estas adaptaciones requieren de espacios, tiempos y personal, para presentarlos en la forma del nuevo software que exige la resolución posterior de la UGPP, así mismo que la expedición de la Resolución del 06/07/2018 se hace imposible que todas las personas naturales y jurídicas conviertan su información al nuevo software.*

Valga señalar que el derrotero jurisprudencial ha sido reiterativo y enfático en indicar que, para poder acceder al decreto de la medida, se requiere que exista una manifiesta y flagrante trasgresión de una norma jurídica de inferior jerarquía a una correlativamente superior, quiere significar esto, sin necesidad de mayores razonamientos, que basta una simple comparación entre las disposiciones, para que salte a la vista la advertida transgresión. Empero, por otra parte, si el sentido de la violación aducida en la solicitud respectiva es de aquellos en los cuales el juzgador debe desplegar una exhaustiva labor intelectual, junto con el material probatorio aportado con la petición, resultaría por demás prejuicioso emitir un juicio de fondo, cosa que ha de ser analizada con mayor detenimiento al momento de proferir la correspondiente sentencia.

Visto lo anterior, se permite advertir esta Agencia Judicial que la solicitud de medida de suspensión se sustenta bajo las consideraciones que las **Resoluciones RDO – 2021 – 01078 de fecha 27/05/2021 y resolución No, RDC – 2022 -00077 de fecha 11/03/2022 violan y dan aplicación incorrecta al hacer retroactiva la Resolución No. 0922 de 06/07/2018 numeral 2.3.2;** y además que los actos demandados se encuentran en discusión en este Despacho.

Por su parte la entidad accionada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP guardó silencio al traslado de la medida bajo estudio.

Pues bien, el decreto de las medidas cautelares requiere que exista la apariencia de buen derecho, esto es, que las pretensiones del proceso aparezcan debidamente fundadas; que el demandante haya demostrado, así sea sumariamente, la titularidad del derecho o derechos invocados, que se efectúe un juicio de ponderación de intereses que permita determinar si resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla y, que exista peligro para la efectividad de la sentencia, esto es que se produzca un perjuicio irremediable o que los efectos de la sentencia serían nugatorios.

De los cargos que endilga el extremo accionante, encuentra el Despacho que dentro de esta etapa primigenia del trámite procesal a surtir dentro del presente medio de control al avocar el estudio de los actos administrativos acusados, al tenor de las normativas presuntamente vulneradas, contrario a lo expresado por el accionante no resulta pasible a primera vista interpretar que se configura quebrantamiento normativo alguno que permitan arribar al aserto de que los actos demandados, adolezcan de los vicios que se le endilgan. En efecto, a juicio del Despacho en el plenario no se cuenta con las probanzas suficientes ni se han agotado etapas forzosas para llegar a dicha conclusión o que permitan arribar a la afirmación que los actos administrativos adolezcan de los vicios que se le endilgan, como lo es el tema complejo que se expone en la demanda.



**Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico**

Considera esta Agencia Judicial que no se cumplió con la carga argumentativa ni se acreditó la necesidad en el decreto de las medidas cautelares, no se observan elementos de juicio que conduzcan a la existencia de una situación de urgencia que haga necesaria su decreto respecto de los presuntos perjuicios causados en el evento de no accederse a la misma, como lo estipula el inciso final del artículo 231 del CPACA, pues la afirmación genérica no resulta suficiente para decretarla.

De otro lado, se permite el Despacho advertir, que, no se evidencia sustentación de las razones por los cuales debe accederse a la solicitud de suspensión de las **Resoluciones RDO – 2021 – 01078 de fecha 27/05/2021 y resolución No, RDC – 2022 -00077 de fecha 11/03/2022**, no se allegaron elementos probatorios a través de los cuales se pueda concluir la necesidad de su decreto respecto de los presuntos perjuicios causados en el evento de no accederse a la misma, además debe recabarse en cuanto a contar con más elementos de juicio a fin de proceder o no a la suspensión, toda vez que además los argumentos expuestos para proceder al Decreto de la medida provisional, rozan indiscutiblemente con el fondo de la cuestión litigiosa, de suerte que en este momento de la Litis no resulta prudente proceder a la solicitud de suspensión solicitada.

Así las cosas, se permite el juzgado contraer, que las razones que expone la parte actora, resultan ser insuficientes para acceder al decreto de la medida cautelar solicitada, toda vez que se reitera, que se avizora que en este momento procesal no se cuenta con los elementos probatorios a través del cual se pueda llegar al aserto sobre la afectación que se aduce, por lo que corresponde a este Despacho negar la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante.

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**,

RESUELVE

PRIMERO: Negar la solicitud de medida cautelar que hiciera la parte accionante de conformidad a lo expuesto en esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROXANA ISABEL ANGULO MUÑOZ
Juez



Firmado Por:
Roxana Isabel Angulo Muñoz
Juez
Juzgado Administrativo
013
Barranquilla - Atlantico

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: **c5d14554a441b272e9be21fa8d1596591c505321500e88d3d626055600c71ad5**

Documento generado en 05/09/2022 01:34:53 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>