

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CUARTO (4º) ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

Medellín, veintiuno (21) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

<b>RADICADO:</b>	05001 33 33 <b>004 2019 -00437-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
<b>DEMANDANTE:</b>	María Margarita Zuluaga Aristizábal
<b>DEMANDADO:</b>	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP.
<b>TESIS DEL JUZGADO:</b>	Para que proceda la medida de suspensión del acto administrativo debe acreditarse debidamente las exigencias de los art. 230 y 231 del CPACA.
<b>DECISIÓN:</b>	Se niega la suspensión de los actos demandados.

**ASUNTO**

Procede el Juzgado a pronunciarse en relación con la petición de medida cautelar, por parte del extremo activo de la Litis, consistente en suspensión de los actos administrativos demandados.

**I.ANTECEDENTES**

**1.La demanda, la resistencia y la pretensión de suspensión.**

En el asunto de la referencia, sostiene la parte demandante que por medio de la Resolución RDO 2018-01122 del 30 de abril de 2018, confirmada a través de la Resolución RDC 2019-00611 del 3 de mayo de 2019, la UGPP procedió a efectuar liquidación oficial de revisión por mora en el pago de aportes, inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral -SSSI, e impuso sanción por inexactitud por cuantía de \$ 11.005.320.

Aduce que el motivo de la sanción obedece a que su actividad proviene de la calidad de rentista de capital respecto del cual no hay una norma clara que permita establecer el Ingreso Base de Cotización-IBC.

Ahora bien, en forma confusa, abundante y poco clara, cita un conjunto de normas sin precisar los vicios de que adolecen los actos censurados. Así entonces, en un esfuerzo de interpretación el Juzgado considera que los vicios que se enrostra a las actuaciones demandas básicamente son los siguientes: (i) falsa motivación, (ii) ausencia de motivos legales que sustenten las actuaciones e interpretación errónea, (iii) determinación del IBC al subsistema de salud de los trabajadores independientes con contrato distinto al de prestación de servicios (sic) y (iv) conjunto de normas citadas.

Por su parte, la UGPP, siguiendo la misma senda del actor, finalmente allegó el siguiente resumen de su posición:

Solicito respetuosamente, se **NIEGUEN** en su integridad las súplicas de la demanda confirmando la legalidad de los actos acusados esto es la **Resolución N° RDO 2018-01122 del 30 de abril de 2018** y la **Resolución N° RDC 2019-00611 del 03 de mayo de 2019**, por encontrarse ajustadas plenamente al ordenamiento jurídico y a los supuestos fácticos que le sirvieron de causa; sin que haya sido posible la demostración del quiebre de la presunción de legalidad con la que fueron expedidos, ante la infundada formulación de los cargos contenidos en la demanda y la insuficiente carga probatoria para accederse al restablecimiento del derecho proclamado.

## **2.El procedimiento surtido a la demanda y a la solicitud de medida cautelar.**

(i) Por auto del 06 de diciembre de 2019 se admitió la demanda y se ordenó notificar a la parte demandada, (ii) a su turno, en escrito del 05 de noviembre de 2019, la parte actora solicitó la suspensión de las actuaciones demandadas, (iii) petición que fue trasladada a la demandada, y a la que ésta ofreció respuesta; (iv) ahora corresponde al Despacho resolver.

## CONSIDERACIONES

El Juzgado es competente para resolver el presente asunto de conformidad con el artículo 155 del CPACA, en cuanto que la demanda se dirige contra un acto administrativo proferido por una autoridad municipal, que en el presente caso es el alcalde Municipal de Medellín.

Así mismo, procede el trámite de la medida de conformidad con los artículos 229 y ss Ibídem, en especial los artículos 230 y 231, que regulan la suspensión de un acto administrativo.

### **Premisa normativa y jurisprudencial en materia de medidas cautelares.**

1. En relación con las medidas cautelares solicitadas en el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho, el capítulo decimoprimer del CPACA (Arts. 229 a 241) regula lo concerniente, estableciendo entre otros, los siguientes requisitos formales, relevantes:

“i. Proceden en los procesos declarativos<sup>1</sup>, ii. A petición de parte (regla general), debidamente sustentada<sup>2</sup> (preferiblemente en escrito separado), iii. Debe tener una relación directa y necesaria con la demanda<sup>3</sup>, iv. En el caso de la suspensión provisional 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.**”<sup>4</sup>, v. No se requiere el pago de caución<sup>5</sup>, vi. No se requiere la prueba del perjuicio, basta la confrontación de las normas<sup>6</sup>.”

A su vez, en lo que se refiere a la suspensión de los actos administrativos en concreto, los artículos 229 y 230 -3, fijan los objetivos e individualizan en forma expresa el alcance de la figura, respectivamente.

---

1. Art. 229 Inc. 1 CPACA

2. Art. 229 Inc. 1 CPACA.

3. Art. 230 Inc. 1 CPACA.

4. Art. 231 Inc. 1 CPACA.

5. Art. 232 Inc. 3 CPACA.

6. Art. 231 Inc. Final

2. Como se recuerda la suspensión del acto administrativo es una institución que fue consagrada por el Constituyente de 1991, artículo 238<sup>7</sup> y regulada por el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo<sup>8</sup> (Código anterior al actual).

Sobre la citada institución, la jurisprudencia del Consejo de Estado tuvo la oportunidad de referirse en reiteradas ocasiones, en vigencia del Código citado, en los siguientes términos:

“2.- En efecto, la procedencia de la suspensión provisional supone que la infracción normativa aparezca de forma clara, evidente, palmaria u ostensible, esto es, que se advierta sin que ello excluya las razones de argumentación jurídica por parte del juez para decretarla. Por el contrario, si se requiere un análisis riguroso, sustancial o de fondo, la decisión deberá adoptarse en la sentencia luego de surtido el debate procesal correspondiente.

Por tanto, los requisitos para que proceda la medida cautelar en tratándose del ejercicio de la acción de simple nulidad son los siguientes:

- 1) *Que la medida se solicite;*
- 2) *Que se sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado,*
- 3) *Que la infracción por parte del acto debe ser manifiesta frente a una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.*

3.- Por lo tanto, la procedencia de la suspensión provisional de un acto administrativo está condicionada a que la violación al ordenamiento jurídico que se le imputa al mismo sea evidente, ostensible, notoria, palmaria, a simple vista o *prima facie*, conclusión a la que se debe llegar, según ha expresado la Sala, mediante un sencillo y elemental cotejo directo entre el acto administrativo demandado y las normas que se invocan como transgredidas, en un proceso comparativo que no requiere de mayores esfuerzos interpretativos o probatorios, sin que ello excluya las razones de argumentación jurídica por parte del juez para decretarla, porque, en el caso de requerir un análisis profundo o un estudio de igual naturaleza de los medios probatorios aducidos con la demanda, no resulta posible su decreto, y las consideraciones de legalidad o ilegalidad en torno al acto se deben posponer para la sentencia.”<sup>9</sup>

3. En vigencia del CPACA las orientaciones jurisprudenciales tienen señaladas algunas características respecto de la suspensión del acto

---

7. ARTICULO 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

8. Art. 152 C.C.A.

9. Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia radicado 25000-23-24-000-2011-00180-01, del 18 de agosto de 2011, demandado Concejo municipal de Choachí, M.P. Dr. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA.

administrativo que denota ciertas diferencias, en relación con la misma figura en el anterior ordenamiento, al respecto ha señalado:

“Al respecto cabe resaltar que la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el *análisis* entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y *estudiar* las pruebas allegadas con la solicitud.

Finalmente, el Despacho considera importante destacar que pese a que la nueva regulación le permite al Juez realizar un análisis de la sustentación de la medida y estudiar las pruebas pertinentes, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento, lo que obliga al Juzgador a ser en extremo cauteloso al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional.”<sup>10</sup>

Por su parte, la doctrina se ha ocupado del asunto trazando las siguientes orientaciones:

“Desde de la perspectiva *iustificacional* que hemos propuesto en el presente escrito, podemos formular las siguientes conclusiones:

1)- La protección o garantía cautelar se puede definir como la anticipación provisoria de ciertos efectos previsibles de la providencia definitiva tendiente a prevenir, mediante la conservación o la constitución de un estado de hecho y de derecho, la causación de un daño marginal como consecuencia de la concreción de tal o cual riesgo que circunde las condiciones fácticas y jurídicas de la litis o, simplemente, por el retardo mismo de la declaración definitiva debidamente ejecutoriada que la resuelva de fondo, garantizando con ello el buen fin del proceso principal, la eficacia real y práctica de la acción judicial impetrada y, por consiguiente, la efectiva obtención de justicia.

2)- El *periculum in mora* o peligro en la mora, puede ser entendido como la necesidad de proteger la situación del demandante frente al inminente acaecimiento o agravación de una situación dañosa, cuya consumación podría hacer nugatorios los efectos de la sentencia, tanto por la ocurrencia de un fenómeno de sustracción de materia, como por su inoportunidad temporal, frustrando con ello la efectiva obtención de justicia.

3)- El *fumus boni iuris* consiste en la valoración de la apariencia de buen derecho que debe revestir la pretensión procesal-administrativa formulada por el extremo activo de la litis en su escrito de demanda que conduzca a concluir, con fundamento en un análisis sumario de la litis, que existen motivos serios para anular o modificar el acto administrativo impugnado como consecuencia de un abuso de la prerrogativa de autotutela, o ante la ausencia de una defensa bien sustentada de la constitucionalidad, convencionalidad o legalidad del acto por parte de la entidad demandada.

---

<sup>10</sup>. Consejo de Estado, Sección primera, Radicación número: 11001032400020120029000, del 03 de diciembre de 2012.

4)- La valoración del *periculum in mora* y del *fumus boni iuris* se erige en un parámetro para solucionar, por medio del método de la ponderación, una colisión entre dos principios, a saber: entre el derecho fundamental a la justicia y la presunción de legalidad que reviste a los actos administrativos.

5)- La ponderación será el método para determinar la viabilidad y la magnitud de la protección cautelar en cada caso concreto, teniendo en consideración la dimensión del riesgo que amenace con hacer nugatorios los efectos de la providencia que ponga fin al litigio y la buena apariencia que exhiba la pretensión procesal-administrativa que ha sido impetrada por el extremo activo de la litis.

En este orden de ideas, la protección cautelar, el *periculum in mora* y el *fumus boni iuris* conforman una triada indisoluble sobre la cual reposa un modelo de justicia provisional que se encuentra latente a lo largo y ancho de la Carta Política de 1991, cuyo espíritu garantista tiene la fuerza necesaria para revolucionar los mecanismos judiciales existentes en aras de potenciar efectiva protección de los derechos sin distinción a la generación a que éstos pertenezcan.”<sup>11</sup>

Por la misma línea la siguiente opinión doctrinal, en lo concerniente a la figura que es objeto ahora de análisis:

“en la pretensión de Nulidad procede la suspensión provisional cuando el acto impugnado es manifiestamente contrario a la norma superior que se invoca como infringida con el mismo, 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´ no ya como lo exigía la norma anterior que la contradicción debía apreciarse de la simple confrontación del acto con la norma invocada. Ahora es más dúctil el concepto porque exige el análisis del juez para que deduzca esa violación de la simple confrontación o de estudio de las pruebas allegadas con la solicitud...”<sup>12</sup>(Negritas no son del texto original).

A modo de síntesis, es claro que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad y que sigue siendo carga procesal de quien los cuestiona demostrar los vicios de que adolecen<sup>13</sup>. No obstante, las orientaciones del CPACA en punto a las medidas cautelares tienen como finalidad preservar el derecho discutido hasta tanto se produzca una decisión definitiva. Lo anterior, en aras de que se concrete el principio de tutela judicial efectiva.

---

<sup>11</sup>. Castaño Parra Daniel. La protección cautelar en el contencioso administrativo colombiano: hacia un modelo de justicia provisional. Universidad Externado de Colombia

<sup>12</sup>. Palacios Hincapié, Juan Ángel, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Sánchez, 8° edición, Medellín, 2013, p. 289.

<sup>13</sup>. BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Señal Editores, Octava Edición, Medellín, 2013, pp. 34 -35. Ver Artículo 88 CPACA.

Será a partir del marco teórico anteriormente planteado, que el Juzgado pasa a estudiar el presente asunto.

## **II. ANALÍISIS DEL CASO CONCRETO**

Como se tiene dicho la parte demandante aduce que la UGPP le siguió un procedimiento de liquidación oficial, por presunta mora en el pago de aportes e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral -ISSI, el cual concluyó con imposición de sanciones por inexactitud en cuantía de \$ 11.005.320.

Ahora bien, según la interpretación de la demanda por parte del Juzgado, se establece que los vicios que se enrostran a las actuaciones demandadas son básicamente los siguiente: (i) falsa motivación, (ii) ausencia de motivos legales que sustenten las actuaciones e interpretación errónea, (iii) determinación del IBC al subsistema de salud de los trabajadores independientes con contrato distinto al de prestación de servicios (sic) y (iv) conjunto de normas citadas.

A su turno, la UGPP considera que las actuaciones demandas se ajustaron al principio de legalidad por tanto gozan de presunción de validez.

Para decidir en el presente caso conviene recordar que la administración de justicia se desenvuelve entre un conjunto de valores y principios, cuyos titulares son las partes que concurren al proceso. En esa línea cualquiera que sea la decisión podría afectar o lesionar derechos, principios y valores de la parte contraria, de ahí el equilibrio del juzgador en etapas tempranas del proceso, como la que suele ocurrir al momento de resolver las medidas cautelares.

Es por eso, que, los principios de apariencia de buen derecho o "*fumus boni iuris*" y el peligro de que el proceso se demore o *periculum in mora*, se imponen como guías para resolver los casos en sede de medida cautelar. Aparejado a estos, las pruebas que se aducen, y la confrontación con la norma superior que se citan, constituyen, al igual que la claridad y precisión en la argumentación, la clave de bóveda para el juzgador. En caso contrario es claro que los objetivos de los interesados se ven frustrados en el intento.

En el caso concreto el Juzgado no encuentra ninguno de esos elementos axiológicos anteriormente citados que conduzcan a que se concluya que se tiene el derecho, o que los hechos probados muestran con claridad meridiana que se desconoce una norma o un cuerpo normativo.

Se insiste, la claridad en la argumentación es la clave de bóveda para enseñar al juez el camino a seguir, cosa que no ha ocurrido en el presente caso, por el contrario, el Juzgador ha hecho mucho esfuerzo para interpretar las afirmaciones y vicios contra las actuaciones demandadas, luego en esas circunstancias la consecuencia es negar la medida en este momento procesal.

Finalmente, no se debe olvidar que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, por tanto, derribarlos sin más, constituiría evidente inseguridad jurídica costo jurídico y social que el Juzgado no está en condiciones de soportar.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO (4º) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la medida cautelar consistente en suspensión provisional de los actos demandados.

**SEGUNDO: RECONOCER PERSONERÍA** para actuar en el procedimiento al abogado **ARMANDO CALDERÓN GONZÁLEZ**, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.699.184 de Bogotá D.C., y Tarjeta Profesional de Abogado N° 118.579 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de Apoderado Especial de la entidad demandada Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–,

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE,**



**EVANNY MARTÍNEZ CORREA**



**Juez**

**Firmado Por:**

**EVANNY MARTINEZ CORREA**

**JUEZ**

**JUEZ - JUZGADO 004 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE  
MEDELLIN-ANTIOQUIA**

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:

**d735ca43efe33b33cb8edc3ccfaf9ccd1378aaf92d57a83810bd23e8c23  
8d23c**

Documento generado en 31/05/2021 08:55:13 AM

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

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO  
JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

**Certifico: que en la fecha el auto anterior se notificó por ESTADO ELECTRÓNICO Y SE ENVIÓ UN MENSAJE DE DATOS A QUIENES SUMINISTRARON SU DIRECCIÓN ELECTRÓNICA, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 201 y 205 del C.P.A.C.A.**

**Medellín, 03/06/2021 fijado a las 8 a.m.**

**LUZ ANGELA GÓMEZ CALDERÓN  
Secretaria**