

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN:** 11-001-3334-003-2017-00261-00  
**DEMANDANTE:** MARÍA MANUELA CHEMAS VÉLEZ  
**DEMANDADO:** SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Niega medida cautelar

Encontrándose el expediente al Despacho para proferir sentencia, procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar presentada por la señora María Manuela Chemas Vélez, a través de apoderado judicial, con base en los siguientes:

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda

La demandante pretende la nulidad de la Resolución 1514 del 09 de junio de 2017, a través de la cual se le declaró contraventor de las normas de tránsito y se le impuso multa con fundamento en el comparendo 25183001000016010768 del 03 de abril de 2017.

### 1.2. La medida cautelar

Encontrándose el expediente al Despacho para proferir sentencia de primera instancia, la parte actora presenta solicitud de medida cautelar, consistente en ordenar la suspensión provisional de la Resolución demandada, así como de la Resolución 76753 del 03 de diciembre de 2019, por medio de la cual se ordenó librar mandamiento de pago y seguir con la ejecución del proceso de cobro coactivo, y en consecuencia se ordene a la demandada abstenerse de seguir con la ejecución del proceso de cobro y embargo de las cuentas de la demandante; medida hoy prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y que fuera regulada por el artículo 230 del CPACA.

A juicio de la demandante, la medida solicitada está llamada a prosperar por cuanto afirma que pese a existir el presente proceso donde se debate la legalidad de la Resolución 1514 del 09 de junio de 2017, a través de la cual se le declaró contraventor de las normas de tránsito y se le impuso de

multa, la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca inició el proceso de cobro respectivo para lograr el recaudo de la multa impuesta, profiriendo la Resolución 76753 del 03 de diciembre de 2019, por medio de la cual se ordenó librar mandamiento de pago y seguir con la ejecución. Por lo tanto, considera que se vulnera el debido proceso pues la entidad demandada no tuvo en cuenta las excepciones de mérito propuestas contra el mandamiento de pago, con fundamento en el numeral 5 del artículo 831 del estatuto Tributario.

Por otro lado, señala que de no decretarse la medida solicitada se estaría causando un perjuicio irremediable, porque el pago de la sanción ocasionaría una afectación económica.

### **1.3 Traslado de la solicitud de medida cautelar**

Por auto del 05 de febrero de 2020, el Despacho ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar a la parte demandada (fl.31 cuaderno medida cautelar). Sin pronunciamiento alguno (fl.36 C medida).

## **2. CONSIDERACIONES**

De manera preliminar, es preciso anotar que, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejulgamiento alguno. Así, se recuerda que en general las medidas cautelares tienen el objeto de garantizar la eficacia de las providencias que ponen fin a los procesos judiciales<sup>1</sup>.

Adicionalmente, se pone de presente que de acuerdo con lo previsto en el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, las cuales deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Para efectos de determinar la procedencia y viabilidad de la medida de suspensión provisional solicitada, el Juzgado estudiará los siguientes temas: i) Requisitos para la procedencia de las medidas cautelares en el medio de control de nulidad y restablecimiento y ii) El caso en concreto.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente No. 110010328000201500018 – 00. Auto del 25 de agosto de 2015. C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

## **2.1. Requisitos para la procedencia de las medidas cautelares en el medio de control de nulidad y restablecimiento.**

El artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie requisitos en materia de suspensión provisional, en lo referido a los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, en los siguientes términos:

*"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..."*

Al respecto, el Consejo de Estado se ha pronunciado indicando<sup>2</sup>:

*"Del texto normativo transcrito se desprenden, para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que 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 y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados".*

Con base en lo anterior, se puede establecer que para el decreto de la suspensión provisional de un acto administrativo, debe llevarse a cabo una confrontación del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud, y de esta manera verificar efectivamente si se presentó una violación a aquellas.

De igual forma, respecto a la nueva normatividad de esta figura la jurisprudencia ha señalado que:

*"(...) la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud"<sup>3</sup>.*

<sup>2</sup> Ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente No. 11001-03-24-000-2013-00030-00. Auto del 28 de noviembre de 2016. C.P. Dra. María Elizabeth García González.

<sup>3</sup> Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Expediente. No. 11001-03-24-000-2012-00290-00. Auto del 3 de diciembre de 2012. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

El artículo 231 del CPACA también estableció los requisitos cuanto a medidas cautelares distintas a la suspensión provisional, en lo referido a los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, en los siguientes términos:

*"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."*

Así, a partir de las normas transcritas, el demandante, mediante petición debidamente sustentada, está facultado para solicitar la medida de suspensión provisional del acto y/o aquellas preventivas y conservativas, anticipativas. De modo tal, que si la norma habilita la solicitud de la medida cautelar junto con la demanda, habrá de distinguirse dos situaciones: i) la demanda y sus requisitos observando las reglas fijadas en el artículo 162 del C.P.A.C.A, y ii) la sustentación de la medida cautelar.

Ahora bien, cuando se pretende hacer uso de los argumentos expuestos en la demanda para sustentar la medida cautelar habrá de indicarse que se apoya en esas premisas.

Sobre la argumentación en la que se fundamenta la solicitud de suspensión de un acto administrativo, el Consejo de Estado, mediante providencia del 11 de marzo de 2014<sup>4</sup>, concluyó que era uno de los requisitos para la procedencia de la medida cautelar, que la solicitud debe estar sustentada por la parte y que la decisión que se adopte no constituye un prejuzgamiento, en dicha oportunidad indicó:

*"La solicitud deberá estar sustentada por la parte y tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.*

*(...)*

*El decreto de medidas cautelares no constituye prejuzgamiento.- En efecto, con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera - Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala - 11 de marzo de 2014 - Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00503-00 - Actor: Rómulo Rojas Quesada - Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social

acompañaron a los jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que "[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento". De lo que se trata, entonces, con esta norma, es brindar a los jueces "la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite"<sup>5</sup>. Una suerte de presunción iure et de iure sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. La jurisprudencia ya ha sido señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o "prejuzgamiento" de la causa<sup>6</sup>. **La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia."**

De la jurisprudencia transcrita previamente, se desprende que le corresponde a la parte interesada exponer y sustentar las razones por las cuales considera es procedente el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional. En este mismo sentido, mediante providencia del 12 de febrero de 2016, la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>7</sup> indicó:

*"En lo relativo a las medidas cautelares, la rogación de la jurisdicción resulta aplicable en virtud de artículo 229 de la ley 1437 de 2011, que dice que: "En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, (sic) 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 ...", de forma que la petición de parte y la sustentación de la misma fijan el marco de lo que se pretende y el juez podrá analizar si surge una violación del acto demandado luego de su confrontación con las normas superiores que se hayan invocado como violadas y a la luz de los argumentos al respecto esgrimidos por el solicitante de la medida, es decir, **el juez podrá decidir teniendo en***

<sup>5</sup> GONZALEZ REY, Sergio. "Comentario a los artículos 229-241 CPACA", en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 492.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>7</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección A - Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera - Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754)A - Actor: Luis Alfonso Arias García - Demandado: Agencia Nacional de Minería

***cuenta únicamente los argumentos que sustentan la solicitud de suspensión provisional, de suerte que no podrá hacer para ello una confrontación con otras normas del ordenamiento jurídico positivo que no hayan sido citadas como infringidas, ni acudir a argumentos o cargos que no hayan sido formulados por el demandante, al solicitar la suspensión provisional de los efectos del acto demandado.***

Acorde con los argumentos expuestos, resulta necesario que, la medida de suspensión provisional se acredite en debida forma, se determine de manera clara las normas vulneradas y así mismo, se expliquen las razones por las que considera, se presenta el desconocimiento de éstas, como requisitos necesarios para el estudio de la medida cautelar.

## **2.2. Del caso en concreto**

El Despacho procederá a analizar la solicitud de medida cautelar realizada por la señora María Manuela Chemas Vélez, a la luz de los presupuestos antes descritos:

Por tanto, a efectos de resolver, preliminarmente se analizará si la solicitud de la medida de suspensión cumple con los requisitos establecidos en los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011, a fin de que se proceda al estudio de fondo.

Así, respecto de los requisitos previstos para la medida cautelar de suspensión del acto administrativo demandado, encuentra el Despacho, que esta no se sujetó a todos y cada uno de ellos, en efecto, observa que el libelista se limitó a enunciar la presunta vulneración al debido proceso, sin explicar las razones jurídicas que sustenten dicha violación en relación con el objeto del presente proceso.

En este orden de ideas, de la argumentación esgrimida por la parte actora no se encuentran elementos que permitan inferir la vulneración del derecho aludido, el cual, además, se relaciona con un acto administrativo ajeno al litigio aquí suscitado, como lo es la Resolución 76753 del 03 de diciembre de 2019, por medio de la cual se ordenó seguir con la ejecución dentro del proceso de cobro coactivo.

Lo anterior significa que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 825 del Estatuto Tributario<sup>8</sup>, el referido acto administrativo fue proferido en una actuación distinta a la sancionatoria y el cual resulta demandable ante esta jurisdicción de manera independiente por tratarse de un acto proferido en

---

<sup>8</sup> ***"Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, solo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso – Administrativa las Resoluciones que fallan las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución: la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción"*** (Negritas fuera de texto).

ejercicio de la función jurisdiccional de cobro coactivo, cuya naturaleza, finalidad y alcance es distinta de aquella sancionatoria.

Así mismo, se observa que respecto a la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo por medio de la cual se declaró a la señora Chemas Vélez como contraventora de las normas de tránsito y se impuso sanción de multa, la Resolución corresponde a la 1514 del 06 de septiembre de 2017 y no del 09 de junio de 2017, como señala la demandante. Así las cosas, conforme a las precisiones realizadas por el Consejo de Estado, la parte actora tampoco cumplió la carga de señalar de manera clara, precisa y concreta el alcance de la vulneración y el concepto de violación, y su ostensible contradicción de la sola confrontación con el acto demandado, pues el único argumento expuesto para solicitar su suspensión, es, como se dijo, el hecho de que la entidad demandada inició el procedimiento de cobro coactivo en su contra.

En consecuencia, se trae a colación pronunciamiento del Consejo de Estado<sup>9</sup>, en el cual preciso, que unos son los requisitos para decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, y otros para que sean procedentes las medidas cautelares distintas a dicha suspensión. De manera que, resultar improcedente decretar la medida cautelar solicitada.

Cabe advertir igualmente, que la demandante ninguna prueba allegó para demostrar la ocurrencia de perjuicios, en tanto que se limitó a manifestar que la ejecutoria de la sanción afectaría sus procedimientos bancarios y crediticios, así como le impediría continuar con sus estudios, no obstante, de los documentos allegados no se observan medidas de embargo decretadas, así como tampoco qué procedimientos bancarios se están viendo afectados, o de qué manera el pago del valor de la multa impide continuar con sus estudios, por lo que debe señalarse que el acto administrativo demandado, por sí solo, no configura perjuicio alguno.

Precisa el Despacho también, que el artículo 829 del Estatuto Tributario establece:

*EJECUTORIA DE LOS ACTOS. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo: 1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno. 2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma. 3. Cuando se renuncie expresamente*

---

<sup>9</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia, auto del 28 de mayo de 2015, Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00054-00(21025), Actor: Helber Adolfo Castaño y Otros, Demandado: Ministerio De Hacienda y Crédito Público y Ministerio De Minas y Energía

a los recursos o se desista de ellos, y 4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o **las acciones de restablecimiento del derecho** o de revisión de impuestos **se hayan decidido en forma definitiva**, según el caso (Se resalta).

De tal manera que este Despacho no encuentra acreditado si quiera de manera sumaria los perjuicios endilgados, por cuanto no se determinó de manera clara y precisa la forma en que la ejecutoriedad<sup>10</sup> de los actos demandados le ocasionaría perjuicios, sin que resulte suficiente para ello indicar la efectividad del pago o la iniciación del proceso de cobro coactivo, para justificar la configuración del perjuicio irremediable.

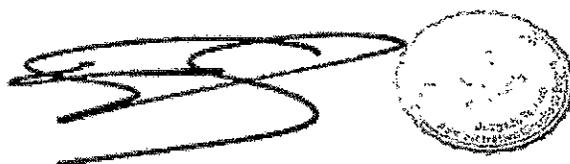
En este punto, es necesario advertir que la motivación de la suspensión del acto administrativo se concreta a no hacerse exigible la multa impuesta al demandante, de tal manera que ello por sí solo no es configurativo de la existencia de perjuicios, en tanto que verbigracia, se permitiría automáticamente en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de actos sancionatorios la procedencia de la suspensión provisional, circunstancia que no fue prevista por el legislador, de tal manera que le asiste la carga a la parte demandante de acreditar de forma sumaria la configuración de los perjuicios, circunstancia que no se atendió en el presente caso.

En mérito de lo expuesto, el Jgado Tercero Administrativo del Circuito de Oralidad de Bogotá

#### RESUELVE

**Único:** **Negar** la medida cautelar de suspensión solicitada por la demandante, por las razones expuestas en la parte motiva.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**ERICSON SUESCUN LEÓN**

Juez

D.C.R.P.

<sup>10</sup> El principio de ejecutoriedad de los actos administrativos comprende el presupuesto *sine qua non* de aptitud y capacidad para producir los efectos pretendidos con su expedición, desde un punto de vista efectivo. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez. Ed., Universidad Externado de Colombia, Tomo II, citado en providencia del 28 de septiembre de 2016. Consejo de Estado Sección Cuarta. Radicado: 25000-23-27-000-2010-00169-01(20350).

Expediente: 11001-33-36-003-2017-00261  
Demandante: María Manuela Chemas Vélez  
Demandado: Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca  
Nulidad y restablecimiento del derecho  
Niega medida cautelar

**Firmado Por:**

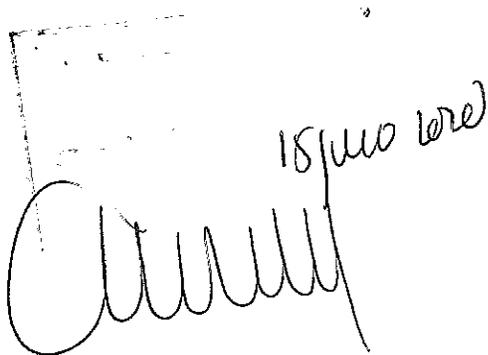
**ERICSON SUESCUN LEON  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 003 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-  
CUNDINAMARCA**

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:

**58e6f9876c206448935ffecd5312b8c98cdc3fba3259b9dd360c4b22f98bf95b**

Documento generado en 14/07/2020 10:45:23 AM



Handwritten signature of Ericson Suescun Leon, with the name "Ericson Suescun Leon" written above it in cursive.

