

Señores:

JUZGADO OCTAVO (8º) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN (A)

adm08med@cendoj.ramajudicial.gov.co

REFERENCIA: RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN

MEDIO DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

DEMANDANTE: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C.

DEMANDADO: MUNICIPIO DE GUADALUPE - ANTIOQUIA

RADICACIÓN: 05001-33-33-008-2025-00159-00

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, mayor de edad, domiciliado y residente en la ciudad de Cali, identificado con la cédula de ciudadanía No.19.395.114 de Bogotá, portador de la tarjeta profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderado especial de la compañía **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA** identificada con NIT. 860.524.654-6, de manera respetuosa, procedo a presentar dentro del término legal **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN** contra el Auto de fecha doce (12) de agosto de dos mil veinticinco (2025) por medio del cual el Juzgado, dispuso negar la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., respecto de la Resolución No. 092 del 3 de mayo de 2023, *“Por medio del cual se decide un proceso administrativo sancionatorio y se adoptan otras determinaciones”* solicitando desde ya, sea revocada esta decisión conforme a los argumentos que se exponen a continuación:

I. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD DEL RECURSO

El artículo 242 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), modificado por la Ley 2080 de 2021, determina lo siguiente:

“Artículo. 242. Reposición. El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.

El artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, establece los autos que son susceptibles del recurso de apelación, de la siguiente manera:

“Artículo 243. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

(...)

5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.

Por su parte, el artículo 244 del C.P.A.C.A., reformado por el artículo 64 de la citada ley, estableció el trámite que se debía surtir cuando se interponga recurso de apelación contra autos, así:

“ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS.
<Artículo modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021>. El nuevo texto es el siguiente La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

(...) 3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.

De la sustentación se dará traslado por secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Los términos serán comunes si ambas partes apelaron. Este traslado no procederá cuando se apele el auto que rechaza la demanda o niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente a despacho y el juez o magistrado ponente concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.
(...)”

De conformidad con las normas en cita, se concluye que de acuerdo con la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021 al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra el auto que decreta, deniegue o modifique una medida cautelar procede el recurso de apelación, el cual puede interponerse directamente o en subsidio del de reposición.

En el presente caso, proferido el auto el 12 de agosto de 2025 y notificado por estado el 13 del mismo mes y año, el término de ejecutoria corrió los días 14, 15 y **19 de agosto de 2015**. En consecuencia, el presente recurso se interpone dentro del término legal establecido para tal efecto.

II. MOTIVOS EN LOS CUALES SUSTENTA DEL DESPACHO SU NEGATIVA

El Juzgado Octavo (8º) Administrativo del Circuito de Medellín, mediante Auto del 12 de agosto de 2025, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO. NEGAR la medida cautelar solicitada por la parte demandante, según lo expuesto en la parte motiva.

(...)”

Para adoptar la anterior determinación, se basó en las siguientes consideraciones que se resumen a continuación:

“ (...) de la confrontación del acto demandado y las normas superiores invocadas como infringidas, no es posible inferir en este momento procesal que se esté ante

una evidente violación de las normas en las que deberían fundarse, pues en primer lugar habría que establecerse cuál es la interpretación correcta acerca de las normas constitucionales y legales aplicables al caso concreto, en lo que refiere al contrato de obra pública, específicamente lo atiente al incumplimiento del mismo, al procedimiento administrativo sancionatorio en materia contractual y al contrato de seguro, así como la jurisprudencia relacionada, todo ello desde la esfera del debido proceso, siendo esto un análisis propio de la sentencia con la cual se resuelve en forma definitiva la controversia (...)

En ese orden de ideas, de la comparación entre el acto acusado y las normas que se consideran vulneradas no se evidencia una contradicción de tal entidad para que prospere la medida cautelar prevista en el artículo 230 del CPACA, toda vez que es necesario adelantar un análisis de fondo, cotejando entre otros, el contenido de la normatividad mencionada y el acervo probatorio, para comprobar si con la expedición del acto acusado se desconocieron las disposiciones invocadas por la parte actora.

(...).”

Conforme lo expuesto, se solicitará la revocatoria del auto en cuestión con fundamento en los motivos que paso a exponer:

III. MOTIVOS DE INCORFORMIDAD EN LOS CUALES SE FUNDAMENTA EL RECURSO DE ALZADA Y RAZONES PARA REPONER LA DECISIÓN

• LA VIOLACIÓN DE NORMAS SUPERIORES ES PALMARIA Y VERIFICABLE SIN NECESIDAD DE UN ANÁLISIS PROBATORIO COMPLEJO

El auto recurrido sostiene que para determinar la infracción normativa se requiere un análisis de fondo propio de la sentencia. Sin embargo, la simple confrontación del acto acusado con las normas invocadas y las pruebas ya allegadas (Informe de Interventoría de 16 de marzo de 2023) evidencia:

i) Que el incumplimiento del contratista Constructora Sargo S.A.S. se debió a un incumplimiento previo y grave del Municipio contratante: no definió las áreas de intervención ni entregó diseños finales, configurándose la excepción de contrato no cumplido (art. 1609 C.C.), ii) Que el Municipio agravó el riesgo asegurado y no notificó a la aseguradora, lo que según el artículo 1060 del C. de Co. producía la terminación automática del contrato de seguro, impidiendo jurídicamente hacer efectiva la póliza, iii) Que la Resolución aplicó de manera arbitraria el principio de proporcionalidad (arts. 1596 C.C. y 867 C. de Co.), omitiendo descontar el porcentaje de obra efectivamente ejecutada y aceptada.

Estos vicios, falsa motivación, infracción directa de normas superiores e inobservancia de jurisprudencia son verificables de forma inmediata, sin valoración probatoria extensa, como lo exige

el art. 231 CPACA y como lo ha precisado el Consejo de Estado¹, el cual ha sido claro en establecer que basta una verificación objetiva entre el acto y las normas para decretar la suspensión, sin que sea necesario agotar un debate probatorio, pues ello no constituye prejuzgamiento.

“(…) Así las cosas, en la actualidad, según el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, **el juez administrativo está habilitado para efectuar un análisis profundo entre el acto demandado y las normas invocadas como transgredidas, a partir de la interpretación de la ley y la jurisprudencia y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud**, lo que implica hacer un estudio amplio, analítico y razonado, para verificar si se vulnera el ordenamiento jurídico, sin perder de vista que, en todo caso, **se trata de una decisión provisional, que no implica prejuzgamiento**, según las voces del artículo 229 ibidem¹³. Así mismo, aunque este presupuesto, coincide con el análisis del fondo de la litis, **debe precisarse que, por tratarse de una medida provisional, producto de un juicio preliminar, no tiene carácter definitivo**, pues, de conformidad con el artículo 235 ibidem, existe la posibilidad de modificar o revocar la medida y aún de dictar un fallo desestimatorio de las pretensiones, caso en el cual, la medida debe levantarse.

(…)

La evidencia de la transgresión requerida en el pasado por el Código Contencioso Administrativo fue superada mediante el uso de una fórmula un tanto más simple que solo obligó a demostrar la vulneración de la norma superior para proceder a la suspensión del acto demandado; y que habilitó a los jueces administrativos a desarrollar estudios previos de legalidad que no implican, sin embargo, prejuzgamiento ²

En el presente asunto, al resolver la solicitud de suspensión provisional, el despacho estaba llamado a realizar un juicio previo de legalidad de la Resolución 092 de 2023, confrontando directamente su contenido con las normas invocadas como vulneradas y las pruebas allegadas, entre ellas, el Informe de Interventoría. Ese examen, conforme a los artículos 229 y 231 del CPACA, debía ser cuidadoso, razonado y suficiente para formarse una idea preliminar sobre si el acto acusado podía estar o no ajustado a derecho, sin que ello implicara prejuzgamiento. Se trata de una valoración inicial y provisional, que puede modificarse con base en nuevos elementos normativos o probatorios que surjan durante el proceso, pero que resulta indispensable para decidir la procedencia de la medida cautelar.

Precisando que, en esta etapa no era necesario exigir la demostración de un perjuicio irremediable, o la afectación del interés público, pues estos presupuestos aplican a otras medidas cautelares distintas de la suspensión provisional. Bastaba con que la vulneración de las disposiciones alegadas surgiera de la comparación entre dichas normas y el acto cuestionado, tal como ocurre en este caso, en el que la infracción es verificable de manera directa sin necesidad de un análisis probatorio complejo.

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Proceso: 54001-23-33-000-2020-00506-01. Auto del 19 de noviembre de 2020. CP: Luis Alberto Álvarez Parra.

² Art. 229 del C.P.A.C.A.

- **CARÁCTER PREVENTIVO DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL (ART. 230 CPACA) - NECESIDAD DE EVITAR QUE LA SENTENCIA RESULTE NUGATORIA FRENTE AL COBRO COACTIVO**

El artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), contempla que la suspensión provisional tiene un carácter preventivo y busca evitar que la ejecución de un acto administrativo presuntamente ilegal produzca efectos que hagan nugatoria la sentencia. En el presente caso, permitir la ejecución coactiva contra la aseguradora, sin que exista certeza sobre su legalidad pone en riesgo cierto y actual el patrimonio de la aseguradora, afectando su liquidez y capacidad operativa.

De la lectura del artículo antes mencionado se advierte que las medidas cautelares, entre ellas, la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deben mantener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Su finalidad es proteger provisionalmente el objeto del proceso y garantizar la efectividad de la sentencia, evitando que el paso del tiempo o la ejecución del acto acusado vacíen de contenido la decisión judicial definitiva. Esta idea ha sido reiterada por el Consejo de Estado ³ al recordar que las cautelares existen para impedir que la sentencia se torne nugatoria, esto es, ineficaz por alteraciones sobrevenidas mientras se tramita el proceso.

A su turno el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), señala:

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

³ Auto de marzo 16 de 2016. Exp. 11001-03-26-000-2013-00129-00(48517). M.P. DANILO ROJAS BETANCOURTH. Medio de control de nulidad. Ley 1437 de 2011

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

De la lectura anterior, se desprende que la suspensión provisional procede cuando, de la confrontación inicial entre el acto acusado y las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas, surge la violación. A diferencia de otras cautelas positivas, basta el juicio de legalidad preliminar característico de esta medida negativa. Así lo precisó el Consejo de Estado: ⁴

“De la lectura de los Artículos 229, 230 y 231 del CPACA se llega a las siguientes conclusiones: **(i)** cuando se trata de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo es necesario que el juez o magistrado ponente realice la confrontación del acto demandado con las normas superiores invocadas y las pruebas allegadas con la solicitud, tal como lo dispone el Artículo 231 *ibidem*; **(ii)** la ley concedió al juez o al magistrado ponente la potestad de adoptar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto de proceso y la efectividad de la sentencia, entre las cuales se encuentra suspender un proceso o una actuación administrativa, Artículo 230 de CPACA; y **(iii)** en aquellos casos en que se declara una medida cautelar diferente a la suspensión de los efectos de un acto administrativo se deben observar los supuestos de apariencia de buen derecho y *periculum in mora*.

(...)

Ahora bien, *prima facie*, la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* que describen los ordinales 1.º y 2.º del Artículo 231 del CPACA nos indica que es un requisito más propicio de las medidas cautelares positivas; no obstante, cuando se trata de medidas cautelares negativas, como la suspensión de los efectos del acto demandado, resulta pertinente, pero en sentido inverso, esto es, no como apariencia de buen derecho, sino como apariencia de ilegalidad, lo cual justifica la tutela cautelar temprana siguiendo la doctrina italiana, según la cual, ante la imposibilidad de una respuesta definitiva en un plazo razonable, es pertinente una respuesta provisional en un tiempo justo.”

De lo expuesto se concluye entonces que para la suspensión provisional el juez debe realizar la confrontación normativa y probatoria del artículo 231; y que los criterios de apariencia de buen derecho y peligro por la mora se reservan para cautelas distintas de la suspensión de efectos.

Aplicado al caso, permitir la ejecución coactiva contra la aseguradora mientras pende el juicio de legalidad del acto administrativo crea un riesgo cierto y actual sobre su patrimonio y afecta su liquidez y capacidad operativa. El cobro coactivo, por su propia naturaleza ejecutiva y apremiante, produce salidas forzadas de caja, embargos y medidas de apremio que son difícilmente reversibles en el corto plazo; en la práctica, ello compromete la eficacia de una eventual sentencia de nulidad: restituir íntegramente las erogaciones o deshacer los efectos patrimoniales de la ejecución administrativa suele requerir trámites adicionales, intereses, indexaciones y gestiones que desnaturalizan el restablecimiento pleno. La jurisprudencia, al reconocer el poder de la Administración para ejecutar sus propios actos, admite justamente la necesidad de cautelas que eviten que dicha ejecutividad vacíe de contenido el control judicial.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Proceso: 11001-03-25-000-2018-00786-00(3021-18 y 3023-18). Auto del 12 de abril de 2021. CP: William Hernández Gómez.

En suma: i) la medida solicitada es típicamente preventiva (art. 230 CPACA); ii) encaja en el supuesto del artículo 231, pues de la confrontación entre la resolución demandada y las normas invocadas se evidencia la posible infracción alegada (según se expuso en la demanda y se reitera en este recurso); y iii) resulta necesaria para que la sentencia no sea inútil, evitando que el cobro coactivo cause un menoscabo patrimonial inmediato a la aseguradora mientras se define la legalidad del acto. Todo ello sin prejuzgar sobre el fondo, conforme lo autoriza el CPACA.

Por lo anterior, se solicita revocar el auto que negó la medida cautelar y, en su lugar, decretar la suspensión provisional de los efectos de la resolución en cuanto habilita la ejecución coactiva contra la aseguradora, hasta tanto se profiera sentencia dentro del proceso. Con ello se protege el objeto del litigio y se garantiza la efectividad de la eventual decisión de nulidad, en armonía con los artículos 229, 230 y 231 del CPACA y con la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la función preventiva de las medidas cautelares.

Conforme todo lo expuesto, se realizan las siguientes:

IV. PETICIONES

PRIMERO: Sírvase **REPONER** para **REVOCAR** la decisión contenida en el numeral “PRIMERO” del Auto de fecha doce (12) de agosto de dos mil veinticinco (2025) por medio del cual el Juzgado Octavo (8º) Administrativo del Circuito de Medellín, dispuso negar la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., respecto de la Resolución No. 092 del 3 de mayo de 2023, “*Por medio del cual se decide un proceso administrativo sancionatorio y se adoptan otras determinaciones*”. y, en su lugar, se decrete la suspensión provisional de los efectos de la Resolución citada, mientras se decide de fondo la legalidad del acto.

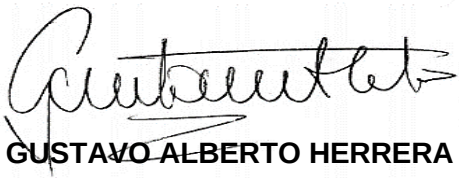
En subsidio de lo anterior, solicito:

SEGUNDO: **CONCEDER** el recurso de apelación solicitado a fin de que el superior jerárquico resuelva lo expuesto en el presente recurso.

V. NOTIFICACIONES

Mi procurada y el suscrito recibiremos notificaciones en la Avenida 6A Bis N° 35N-100, Centro Empresarial Chipichape, Oficina 212, de la ciudad de Cali, o en la dirección electrónica: notificaciones@gha.com.co

Cordialmente,



GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA

C.C. 19.395.114 de Bogotá

T.P. 39.116 del C. S. de la J.