



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintitrés (23) de Noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-23-33-000-2017-00052-00
DEMANDANTE: INVERSIONES JEC S.A.S.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO - SUCRE
M. DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede la Sala Primera de Decisión Oral, a dictar sentencia de primera instancia, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovido por INVERSIONES JEC S.A.S. contra el MUNICIPIO DE SINCELEJO - SUCRE, al no encontrar vicio alguno que lo impida.

1.- ANTECEDENTES:

1.- Pretensiones¹:

INVERSIONES JEC S.A.S., por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho, contra el MUNICIPIO DE SINCELEJO - SUCRE, con el fin de que se declare la nulidad del oficio de fecha agosto 29 de 2016, por medio del cual, se negó un permiso especial para el descargue de aceite (materia prima de la empresa demandante).

Como restablecimiento del derecho requirió, que se condene al ente accionado, a expedir el permiso solicitado y al pago de los perjuicios

¹ Folio 2 del expediente.

materiales y morales causados, de conformidad con la tasación que se hace en la demanda.

1.2.- Hechos y concepto de violación²

La sociedad JEC S.A.S., tiene su domicilio físico en la calle 30 No. 13 – 85 del Barrio Nuevo México y dirige su objeto social a la fabricación de pimpinas plásticas y envases de aceite para comer vegetal, para lo cual, se requiere que a dicha dirección accedan tractocamiones cargados con aceite líquido, observando las condiciones de higiene pertinentes, dado que el producto está destinado para el consumo humano, sin que haya posibilidad de hacer trasbordo a un vehículo de inferiores características, por lo costoso y dispendioso de tal maniobra, además de lo antihigiénico que puede resultar.

Por tal razón, INVERSIONES JEC S.A.S., ante la Secretaría Transporte y Tránsito del Municipio de Sincelejo – Sucre, entre los años 2011 y 2016 solicitó varios permisos especiales para el ingreso de tractocamiones a dicha dirección, resultando que varias solicitudes fueron atendidas favorablemente, sin que ocurriera lo mismo, en relación con el permiso requerido el día 3 de agosto de 2016 y que pretendía ser obtenido con vigencia hasta el día 31 de diciembre de 2018.

En el transcurso de este último trámite, la entidad demandada señaló, que había que consignar la suma de veintisiete mil pesos (\$ 27.000.00), pues, era necesario para la consecución del permiso, el pago del valor del permiso y la estampilla. Pagada tal suma de dinero, el día 16 de agosto de 2016, la Secretaría de Transporte y Tránsito de Sincelejo – Sucre, expidió el recibo de caja No. 27254, el cual fue cancelado el mismo día y presentado en su copia ante el demandado.

² Folios 4 - 14 del expediente.

El día 29 de agosto de 2016, la entidad demandada se pronunció frente al requerimiento, señalando, que se negaba el permiso, en tanto, se había expedido el Decreto No. 348 del 25 de mayo de 2016, por medio del cual, se restringe la entrada de vehículos de carga pesada a Sincelejo y la comunidad, había formulado oposición a su concesión, pues, se obstaculiza la movilidad del sector y la circulación vehicular, recomendándose la reubicación de la empresa, conforme los lineamientos del decreto mencionado.

Afirma el demandante, que la negativa para conceder permiso por parte de la administración municipal demandada, afecta sus finanzas, pues, se ha visto obligada a contratar con una empresa de Barranquilla el envase del producto, disparando sus costos económicos y afectando el futuro de la empresa, por la pérdida de clientes.

Agrega, que la Secretaría de Transporte y Tránsito de Sincelejo – Sucre ha expedido similares permisos a muchas empresas del municipio, en diferentes sectores que no están señalados por el Decreto No. 348, como ha ocurrido con JOMEVE, INGENIERÍA Y CONSULTORÍA DE LA COSTA S.A., CLÍNICA SANTA MARÍA S.A.S., ELECTRIFICADORA DE SUCRE S.A., etc., los cuales, dice el accionante, pese a que fueron concedidos, no se reconocen como tales por parte del ente demandado.

Como **concepto de violación**, afirma, que se han vulnerado los arts. 13, 29 y 83 de la C. P., así como los arts. 137 y 138 del CPACA; Ley 769 de 2002; y Decreto Municipal 348 de 25 de mayo de 2016, en tanto, se negó un permiso que ha sido concedido a otras empresas, sin ninguna justificación, vulnerándose el derecho a la igualdad y emitiéndose un acto administrativo con falsa motivación.

Esto último, pues, el demandante, dice, que no fue escuchado a lo largo de la actuación administrativa, frente a las quejas formuladas por la ciudadanía, que además, no fueron probadas, afectándose el debido

proceso, desviándose los fines que debe tener la administración y obrando de mala fe.

En relación con la Ley 769 de 2002 y el Decreto Municipal 348 de 25 de mayo de 2016, afirma, que se vulnera el art. 78 de la primera norma y el contenido de tal Decreto, en tanto, dichas normas no restringen totalmente la entrada de vehículos a los municipios, sino que establece la posibilidad de aplicar unos horarios especiales, como bien lo puede hacer el demandado.

2.- ACTUACIÓN PROCESAL

2.1.- Admisión de la demanda.

La demanda fue recibida en la Oficina Judicial de la Dirección Seccional de la Rama Judicial de Sincelejo, el 13 de marzo de 2017³. Repartida, su conocimiento fue asignado a este Tribunal, quien mediante auto del 31 de mayo de 2017⁴, dispuso la inadmisión de la demanda.

Corregido el libelo genitor, mediante auto del 23 de agosto de 2017⁵, se admitió la demanda, disponiéndose lo pertinente. El día 30 de agosto de 2017, la parte demandante allegó a la Secretaría de este Tribunal, la constancia de pago de los gastos procesales⁶.

A su vez, el día 5 de septiembre de 2017, se notificó el auto admisorio de la demanda al Procurador Delegado ante este Tribunal, a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado y al ente demandado⁷.

Entre los días 6 de septiembre y 10 de octubre de 2017, se corrió el traslado de que trata el art. 199 del CPACA, por el término de veinticinco días⁸. Y a

³ Folio 19.

⁴ Folios 140 – 141.

⁵ Folio 149.

⁶ Folios 152 – 154.

⁷ Folios 155 – 156.

⁸ Folios 157 - .

partir del 11 de octubre de 2017, se corrió el término de traslado de treinta (30) días de que trata el art. 172 del CPACA.

El día 22 de noviembre de 2017⁹, la entidad demandada dio respuesta a la demanda.

Entre los días 27 de noviembre y 11 de diciembre de 2017, se corrió traslado para que el demandante reformase la demanda, si a bien lo tuviera¹⁰.

Entre los días 15 a 19 de diciembre de 2017¹¹, se corrió traslado para que la parte demandante se pronuncie sobre las excepciones formuladas por el ente demandado.

A su vez, el día 18 de diciembre de 2017¹², el demandante se pronunció frente a las excepciones formuladas por el demandado.

El día 24 de octubre de 2017, la parte demandada dio contestación al libelo introductorio¹³.

Entre los días 2 y 4 de noviembre de 2017, se corre traslado de las excepciones formuladas por la parte demandada¹⁴.

El día 12 de febrero de 2018¹⁵, el ponente se declaró impedido para conocer del presente asunto, manifestación que fue negada por Sala Dual mediante auto del 2 de marzo de 2018¹⁶.

⁹ Folios 160 – 164.

¹⁰ Folio 184.

¹¹ Folio 185 – 186.

¹² Folios 187 – 188.

¹³ Folios 160 - 164.

¹⁴ Folio 185.

¹⁵ Folio 193.

¹⁶ Folio 195.

Mediante auto del 11 de abril de 2018¹⁷, se tuvo por contestada la demanda y se convocó a las partes a audiencia inicial, providencia notificada por estado electrónico No. 053 del 12 de abril de 2018¹⁸.

El día 25 de abril de 2018¹⁹, se lleva a cabo audiencia inicial, de conformidad con el art. 180 del CPACA y el día 23 de mayo de 2018²⁰, se lleva a cabo audiencia de pruebas, disponiéndose que se corriera traslado a las partes y al Ministerio Público, para que presentaran sus alegatos de conclusión, período que finalmente transcurrió entre el 24 de mayo de 2018 y el 10 de junio de la misma anualidad.

2.2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El ente demandado, frente a los hechos dijo, que algunos eran ciertos, otros no le constaban y algunos no eran hechos, oponiéndose a las pretensiones de la demanda, toda vez que carecían de fundamento jurídico.

Propuso como excepciones, la previa de inepta demanda, toda vez que en su criterio, el acto demandado es aquellos considerados de trámite y no decide de fondo lo pedido por el demandante. Y no formuló excepciones de fondo.

Sostuvo su defensa, en que el acto administrativo demandado es legal, pues, las razones que se expusieron como motivación en el mismo se acogen a la verdad, en tanto, la comunidad por donde transitar los camiones, en varias ocasiones, han solicitado que se prohíba el tránsito de esos vehículos, dado el deterioro de la malla vial, a tal punto que resulta imposible la circulación de vehículos más pequeños y se han ocasionado daños al acueducto y al alcantarillado.

¹⁷ Folio 200.

¹⁸ Folios 200 vto.

¹⁹ Folios 208 -212.

²⁰ Folios 239 - 241.

Concluye entonces, que la actuación de la administración no ha sido arbitraria, ni caprichosa, sino que obedece a atender las condiciones deplorables que padece la comunidad, a causa del tránsito de los vehículos, respetándose la constitución y la ley.

2.3.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **parte demandante**²¹, presentó alegatos de conclusión, señalando:

“Se probó que el Municipio de Sincelejo, negó el permiso solicitado desde el día 9 de junio de 2016 y el cual fue insistido el día 3 de agosto de 2016, con un acto administrativo oficio de 29 de agosto de 2016, en el cual hay falsa motivación, por la secretaría de tránsito y transporte de Sincelejo, manifestó que “NO es posible acceder a las pretensiones de su solicitud, atendiendo el llamado de la ciudadanía, que en diferentes oportunidades, se han manifestado por medio de peticiones elevadas antes este organismo de tránsito” la Secretaría de Tránsito y Transporte de Sincelejo, pero dicha entidad juzgó y condenó a INVERSIONES JEC S.A.S., sin ser siquiera notificada de dichas quejas y sin haber sido probada dichas denuncias, ya que esa calle es de poca movilidad vehicular, además en la empresa hay un espacio en el que se estaciona la tractomula de menos de 35 toneladas, por lo que se está violentando su derecho de defensa y contradicción, además fue sancionada y condenada por el secretario de tránsito y transporte, sin haberle realizado ningún proceso y sin expedir acto administrativo que fundamente dichos daños a la comunidad, por lo que su decisión de negar el permiso, fue arbitraria y con desviación de poder, además los fundamentos son falsos y no existe prueba o resolución que sancione a INVERSIONES JEC S.A.S. por los supuestos daños a la comunidad, como tampoco de que se afecte la circulación en el sector, ya que la demandada aportó pruebas en contestación de la demanda, donde consta según oficio No. STTM 1.7-160 de marzo 19 de 2016, que la entidad que represento no estaba causando daño alguno a dicha comunidad y aportó una petición con 87 firmas en la cuales la comunidad expresó su aceptación a la empresa desde enero 7 de 2014, la cual consta en el expediente, además en el expediente que de manera extemporánea fue entregado por la demandada ALCALDÍA DE SINCELEJO e incorporado por el magistrado dentro del proceso como prueba sobreviniente, contraviniendo el art. 175, parágrafo primero, se puede observar que el señor FRANCISCO MUÑOZ PATERNINA, impetró tutelas y demás actos en contra de la empresa INVERSIONES JEC S.A.S., los

²¹ Folios 453 - 455.

cuales no le han prosperado, ya que la comunidad está de acuerdo con que la empresa siga en el sector y además el municipio le había otorgado permisos de manera consecutiva, ya que la empresa está haciendo las cosas bien y colocaba las señalizaciones de manera correcta y no causaba daños a dicha comunidad, como tampoco deterioró el pavimento, ya que ese siempre ha estado malo en todo Sincelejo.

2. Se probó que el secretario de tránsito municipal transgredió la Ley 769 de 2002 (agosto 6) “por el cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones” (...) se viola lo manifestado en dicho artículo, ya que en el claramente se puede observar que tiene que establecer unos horarios especiales, no el de restringir totalmente la entrada de vehículos a los municipios, como lo está haciendo el municipio de Sincelejo, con la negativa dada al permiso solicitado.

3. Se probó que el municipio de Sincelejo, Secretaría de transporte y tránsito, otorgó permisos a diferentes personas para la entrada de vehículos similares a los que usaba la demandante, dichas pruebas fueron aportadas por la demandante con la presentación de la demanda y otras aportadas por la POLICÍA NACIONAL, como consta en la respuesta dada por dicha entidad al Magistrado, en la cual consta que si se dio permisos en vigencia de la restricción del Decreto 348 de mayo 25 de 2016...”

La **parte demandada**²², indicó en sus alegatos que:

“.. Pues bien atendiendo a los distintos fundamentos legales y constitucionales la Secretaría de Tránsito, niega el permiso y da respuesta a una solicitud presentada por la accionante, el día 26 de agosto de 2016, en los términos de negar permiso especial para cargue y descargue en los sitios solicitados por la empresa, además de estos fundamentos legales se suman las innumerables quejas de parte de la comunidad y vecinos del sector donde solicitan pronunciamiento urgente de parte del ente territorial con el fin de detener el tránsito de vehículos pesados en su sector por estar dañando la infraestructura vial y sanitaria, además del problema de movilidad, salud entre otros.

Luego entonces solicito su señoría que el fallo que se dicte en este proceso sea a favor del municipio de Sincelejo por cuanto no es posible otorgar un permiso en contra de una norma pues acceder de manera particular a pretensiones pone a la administración necesariamente en desventaja frente a las demás solicitudes que de permisos especiales se pidan así las cosas y en aras de preservar

²² Folios 483 - 484.

el interés general sobre el particular le solicito negar las pretensiones de la demanda.

En lo que respecta al POT del municipio de Sincelejo, tampoco permite que esta zona sea destinada para el aparcamiento de empresas que de una u otra manera obstaculizaran el tránsito del sector”

El **Ministerio Público**²³, por su parte, en sus alegatos resaltó, que el presente asunto tiene como trasfondo el derecho a la igualdad, para lo cual debe tenerse en cuenta que quien cuestione el actuar de la administración o del particular que tenga incidencia en la comunidad, debe presentarle al Juez, los elementos que servirán de comparación y el detalle relevante, que justifique el inicio del análisis de la igualdad vulnerada, elementos sin los cuales, no se le podrá exigir al administrador de justicia que realice el examen respectivo y que decida si hubo o no, una violación al principio constitucional de la igualdad.

Sobre el caso en concreto, dijo, que debían aplicarse los parámetros establecidos por la jurisprudencia para considerar el derecho a la igualdad alegado, señalando al efecto:

“ **La existencia de los grupos objeto de comparación.** Para esto tenemos la presencia del actor, sujeto al cual se le negó el permiso ya mencionado, y los sujetos cuyos permisos fueron otorgados durante el período que había indicado el demandante en su solicitud (Fls. 97-129).*

** **Circunstancias de hecho comunes a esos grupos.** En este caso observamos que ambos grupos tienen establecimientos comerciales, industriales y obras civiles fuera del sector mencionado en el artículo primero del Decreto 348 de 2018, Además, pese a que no se mencionan en los documentos contentivos de los permisos que los vehículos a los que se les permitía su circulación fueran de menos de 35 toneladas, como era a los que se refería la solicitud del accionante, se resalta la situación de que en varios de dichos folios se lee claramente que la autorización se basa en el artículo segundo del decreto antes mencionado, el cual señala la posibilidad de los permisos especiales para la movilización de vehículos de más de 3 ejes en el perímetro urbano de la ciudad de Sincelejo, de lo que se infiere*

²³ Folios 472 – 482.

que podían transitar para la finalidad de esos peticionarios, hasta tracto camiones de esas características. Entonces, los dos grupos a comparar están en escenarios similares, esto es, establecimientos comerciales, industriales y obras civiles fuera de la zona mencionada en el artículo primero del Decreto 348 de 2018, los cuales solicitaron, al igual que el demandante, permisos para la circulación, cargue y descargue de mercancías, movilizadas a través de vehículos de hasta 3 ejes, en el perímetro urbano de Sincelejo, en períodos que van entre agosto de 2016 al 31 de diciembre de 2016.

*** La existencia de un trato diverso, a partir de un parámetro de comparación constitucionalmente relevante.** Sobre este punto, queda claro que al actor en otros períodos de tiempo (Fls. 37-43), anteriores a la solicitud malograda, se le permitió que a su costa ingresar a la ciudad y, específicamente, hasta su domicilio, vehículos de hasta tres ejes, incluso hubo una autorización otorgada con vigencia hasta el 30 de junio de 2016 (Fl. 36), suscrita por el mismo funcionario que en oficio posterior le negó la solicitud radicada y la cual se cuestiona en este proceso, entrado ya en vigor el Decreto 348 de 2016. A la par con lo anterior, observamos como existen permisos dados a otros empresarios y propietarios de establecimiento de comercio, dentro del período de tiempo solicitado en la petición del demandante, en los cuales, dichos sujetos estando en las mismas circunstancias del actor, se les concedió la autorización que le fue negada al accionante.

Luego entonces, se verifica la presencia de un trato distinto en los grupos comparados y el parámetro constitucionalmente relevante se estima entre el Art. 13 de la C.P. y el Art. 333 superior, el que, aunque éste último canon no fue manifestado expresamente por el demandante, se puede extraer de lo señalado en la demanda, ya que al momento de pretender como restablecimiento del derecho el reembolso de costos en los que ha incurrido, por no poder llevar la mercancía por medio de los tracto camiones hasta las instalaciones de la empresa y tener que llevarlas hasta otro sitio donde debe transbordarse dichos bienes, es claro que genera una barrera a la libre iniciativa y desestimula el desarrollo empresarial que poseía hasta antes de la negación del permiso, aparte de que los costos adicionales en que se incurre crea una desventaja económica que va en contravía de la libertad económica que sí se les permite a todos aquellos a quienes se les ha autorizado la movilización de sus productos en los vehículos tantas veces mencionados.

*** Finalmente, la inexistencia de razones válidas desde el punto de vista constitucional que justifiquen ese tratamiento distinto.** Después de analizado la decisión adoptada por el Municipio de Sincelejo, a través de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Sincelejo, de fecha 29 de agosto de 2016, no existe, objetivamente

visible, una razón para que exista un trato diferenciado entre el actor y el otro grupo que sirve de comparación, ya que, por un lado, invocar un decreto que a la postre se vislumbra como discriminatorio, puesto que se le aplica al actor pero no así a todos los ciudadanos, pues, hay evidencia del otorgamiento de permisos especiales a algunos sujetos, sin una mayor elucubración en el contenido del documento que asigna el beneficio, lo que demuestra la falta de imparcialidad de la administración en este tema. Y, por otro lado, indicar en el acto administrativo, como motivación para negar la solicitud, razones de interés público (denuncias y/o requerimientos de la comunidad) e inconvenientes de movilidad en la zona donde se halla el domicilio del accionante, sin haberse tramitado un proceso administrativo, bajo las reglas CPACA, en el cual, con observancias de los derechos de audiencia, defensa, contradicción y debido proceso del demandante, se determine la ilegalidad de la permanencia o de las actividades del actor en el lugar donde se halla actualmente; tampoco ayuda a la justificación de la disyuntiva entre los grupos comparados.

Por lo tanto, concluyendo, sí existe una vulneración al derecho a la igualdad señalada por el actor, lo que haría que el acto administrativo expedido por el Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de Sincelejo, de fecha 29 de Agosto de 2016, pierda el amparo de legalidad del que se presume, toda vez que fue expedido con una falsa motivación, al encontrarse que los argumentos expresados en la determinación administrativa no coincide con los supuestos fácticos y jurídicos que rodean la situación del accionante, respecto de otros sujetos en similares circunstancias y, más bien, demuestran que atienden a unas consideraciones caprichosas, generadas por la falta de consideración adecuada de las circunstancias de hecho y de derecho que conforman el contexto de la situación del actor (...)

Respecto de las pretensiones sobre restablecimiento del derecho, el actor ha querido probar el daño que le ha causado el acto administrativo cuestionado, aportando al proceso una serie de documentos contables para demostrar no sólo la existencia del mismo sino su quantum. Sin embargo, pese al esfuerzo que realiza, no debemos olvidar lo dispuesto en materia legal sobre la apreciación de la contabilidad como medio probatorio (...).

Los folios de comprobante de diario, facturas y comprobantes de egreso anexados a la demanda (Fls. 54-81) y acopiados en el proceso como prueba no son suficientes para determinar la lesión al patrimonio económico del sujeto procesal que pretende favorecerse con ella, pues, no es posible pretender que los magistrados del tribunal tengan el conocimiento especializado para auscultar dicho documento, siendo que el mismo corresponde a un área ajena a lo jurídico (área contable), amén

de que está regulado a través de leyes.

Así de esta manera, de lo acotado por las normas mencionadas y el fallo traído a colación, es claro que los documentos contables aportados al expediente son insuficientes para demostrar la disminución patrimonial alegada por el actor, ya que dicha prueba debería ser complementada con un peritaje, exhibición o inspección judicial que diera mayores luces sobre cada una de las anotaciones registradas en los folios adjuntados y no pretender, como sucede en este caso, que los magistrados, motu proprio, diluciden lo que cada cifra representa, pues, se repite, son cuestiones ajenas al conocimiento jurídico que se espera del Juez de instancia.

En cuanto al perjuicio moral que alega el accionante, aquel, según se colige de la demanda, está sujeto a la falta de oportunidad de seguir realizando sus actividades mercantiles a través de la empresa que tiene constituida, por lo tanto, como no se llegó a demostrar la lesión patrimonial por la pérdida de sus bienes muebles (ingresos de sus actividades mercantiles), menos se podría verificar el dolor o aflicción por no seguir desarrollando el comercio de los bienes o servicios que hacían parte de su vida comercial, máxime cuando no hay prueba de la congoja (...).

*Por todo lo anteriormente expuesto, esta Agencia Delegada considera que se debe declarar la **PROSPERIDAD PARCIAL** de las pretensiones de la demanda, en los términos aquí descritos y, por ende, declarar la nulidad del acto administrativo de agosto 29 de 2016, expedido por el Secretario de Tránsito y Transporte De Sincelejo, Dr. Víctor Salcedo Cuello, por medio del cual se negó el permiso solicitado por el demandante el día 3 de agosto 2016”.*

3.- CONSIDERACIONES:

3.1. Competencia:

El Tribunal, es competente para conocer en **Primera Instancia**, del presente asunto, conforme lo establece el artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así mismo, se advierte el cumplimiento de los presupuestos procesales y ausencia de causa de nulidad que invalide lo actuado.

3.2. Problemas jurídicos.

Atendiendo las posturas de las partes, los problemas jurídicos a considerar, son:

¿Debe declararse la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio de fecha 29 de agosto de 2016, proferido por el Secretario de Tránsito y Transporte de Sincelejo, por medio del cual, se niega el permiso de circulación de vehículos requerido mediante petición del 3 de agosto de 2016?

Subsidiariamente, ¿Cómo consecuencia de la nulidad del acto administrativo antes indicado, procede ordenar que se conceda el permiso requerido y/o el reconocimiento y pago de perjuicios materiales y morales que se dicen causados a la parte demandante y que se tasan en el libelo genitor?

3.2.1. Regulación normativa de los permisos de movilidad para vehículos pesados en Sincelejo.

Corresponde a las autoridades nacionales, departamentales y locales, velar por la protección y buen uso de su infraestructura vial y de acuerdo con ello, cuentan con la facultad de impedir, limitar o restringir el tránsito por las vías de su jurisdicción, tal y como lo señala la Ley 769 de agosto 6 de 2002, “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre”, la que establece en el artículo 78, lo siguiente:

“ARTÍCULO 78. ZONAS Y HORARIOS DE ESTACIONAMIENTO ESPECIALES. Los conductores que estacionen sus vehículos en los lugares de comercio u obras de construcción de los perímetros urbanos con el objeto de cargar o descargar, deberán hacerlo en zonas y horarios determinados para tal fin.

Las entidades públicas o privadas y los propietarios de los locales comerciales no podrán hacer uso del espacio público frente a sus establecimientos para el estacionamiento exclusivo de sus vehículos o el de sus clientes”.

Luego, las autoridades locales, tienen la función de regular la circulación de vehículos de carga y las zonas y horarios de cargue y descargue, de ahí que la Alcaldía Municipal de Sincelejo, en ejercicio de tal función, haya dictado el Decreto 348 de 25 de mayo de 2016²⁴, “por medio del cual se regula la circulación de vehículos de tracción pesada en el Municipio de Sincelejo”, regulación que se hizo de la siguiente manera:

“ARTÍCULO PRIMERO: *PROHÍBESE el ingreso y circulación al perímetro urbano de vehículos de más tres ejes; exceptúese la troncal de occidente, que de Sincelejo (calle 38) conduce a Sampués y Corozal; y la variante que conduce de Sincelejo a Santiago de Tolú (carrera 4).*

PARÁGRAFO 1. *Solo podrán ingresar a la ciudad de Sincelejo, vehículos de más tres ejes, para efectuar únicamente CIRCULACIÓN Y DESCARGUE dentro de los establecimientos ubicados en este sector, que se encuentren situadas en la avenida Okala o Carrera 25, cuya cobertura longitudinal está comprendida entre la carrera 38 troncal de occidente y la fina de esta misma avenida (intersección con calle 25 y calle 23 A).*

PARÁGRAFO 2. *Dentro de la presente medida se prohíbe el estacionamiento de vehículos sobre la avenida OKALA cuya cobertura longitudinal está comprendida entre la carrera 38 troncal de occidente y la final de esta misma avenida (intersección con calle 25 y calle 23A)”.*

“ARTÍCULO SEGUNDO: *Excepcionalmente, la secretaría de Transporte y Tránsito Municipal concederá permisos especiales de descargue de mercancías a vehículos de más de tres ejes en el perímetro urbano de la ciudad de Sincelejo respetando las normas y señales de tránsito en el horario comprendido de 7:00 p.m. a 6:00 a.m., de conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la Ley 769 de 2002”* (Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, no cabe duda que la solicitud y trámite de los permisos requeridos para el transporte excepcional de carga, al no tener una regulación específica se regla por lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, al tratarse de una verdadera actuación administrativa, que culmina con el pronunciamiento de fondo sobre el asunto, en aplicación de lo dispuesto en el inciso primero del art. 2 ejusdem, que señala:

²⁴ Folios 130 – 132.

“Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades...”

3.2.2. Test de igualdad.

Como lo ha reseñado la jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁵, la igualdad tiene un triple rol en el ordenamiento constitucional: el de **valor**, el de **principio** y el de **derecho**. En tanto **valor**, la igualdad es una norma que establece fines o propósitos, cuya realización es exigible a todas las autoridades públicas y en especial al legislador, en el desarrollo de su labor de concreción de los textos constitucionales.

En su rol de **principio**, se ha considerado como un mandato de optimización que establece un deber ser específico, que admite su incorporación en reglas concretas derivadas del ejercicio de la función legislativa o que habilita su uso como herramienta general en la resolución de controversias sometidas a la decisión de los jueces.

En tanto **derecho**, la igualdad se manifiesta en una potestad o facultad subjetiva que impone deberes de abstención como la prohibición de la discriminación, al mismo tiempo que exige obligaciones puntuales de acción, como ocurre con la consagración de tratos favorables para grupos puestos en situación de debilidad manifiesta.

A pesar de lo anterior, como ha sido resaltado por el mismo Tribunal, la igualdad carece de un contenido material específico, es decir, *“a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino*

²⁵ Sentencias T-406 de 1992, T-881 de 2002, C-818 de 2010 y C-250 de 2012.

que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado”²⁶. De ahí surge uno de los principales atributos que la identifica, como lo es su carácter relacional.

En todo caso, vista la igualdad como principio, su contenido puede aplicarse a múltiples ámbitos del quehacer humano, y no sólo a uno o alguno de ellos. Esta circunstancia, en lo que corresponde a la igualdad de trato, comporta el surgimiento de dos mandatos específicos, cuyo origen responde al deber ser que le es inherente, esto es, (i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes²⁷.

Los antedichos mandatos, conforme al grado de semejanza o de identidad, se pueden precisar en cuatro reglas: (i) la de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (ii) la de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (iii) la de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (iv) la de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presentes similitudes y diferencias, cuando las segundas sean más relevantes que las primeras²⁸.

Por último, en atención a su carácter relacional, el análisis de la igualdad da lugar a un juicio tripartito, pues, involucra el examen del precepto demandado, la revisión del supuesto o régimen jurídico respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del principio de igualdad. Por ello, ante la dificultad de este examen, se suele emplear herramientas metodológicas como el juicio integrado de igualdad²⁹.

²⁶ Sentencia C-818 de 2010, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Esta providencia ha sido reiterada en varias oportunidades, como se destaca en las Sentencias C-250 de 2012 y C-743 de 2015.

²⁷ Sentencias C-862 de 2008 y C-551 de 2015.

²⁸ Sentencias C-862 de 2008, C-818 de 2010, C-250 de 2012, C-015 de 2014, C-239 de 2014, C-240 de 2014, C-811 de 2014 y C-329 de 2015.

²⁹ Sentencia C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3.3.3. Del juicio integrado de igualdad: etapas de su análisis y modalidades del test de igualdad, según su grado de intensidad

La jurisprudencia³⁰, ha analizado extensamente la forma en que debe realizarse el análisis de constitucionalidad de una norma, en virtud del supuesto desconocimiento del principio de igualdad. Así ha acudido al denominado test o juicio de proporcionalidad, frecuentemente utilizado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y algunos tribunales constitucionales europeos; y al test de igualdad desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos.

En el primero, el juez estudia, en un primer momento, *“la idoneidad de la medida; posteriormente analiza si el trato diferenciado es necesario, es decir, si existe una medida menos lesiva que logre alcanzar el fin propuesto; y, finalmente, el juez realiza un análisis de proporcionalidad en estricto sentido con el fin de determinar si la medida adoptada sacrifica valores y principios constitucionales de mayor envergadura que los protegidos con el fin propuesto”*³¹.

En el segundo, el control se realiza a través de distintos niveles de intensidad: **débil**, **intermedio** y **estricto**. Dicha diferencia es importante, toda vez que brinda al juez el espectro para el análisis de constitucionalidad. Así, *“en aquellos casos en que el test es estricto, el trato diferente debe ser necesario para alcanzar un objetivo constitucionalmente aceptable. Por otro lado, en los casos de tests flexibles, la medida sólo debe ser potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no riña con la Carta Política”*³².

La Corte Constitucional, ha identificado las ventajas y debilidades de ambos modelos y ha concluido, que la aproximación más razonable es aquella de carácter integrador, que adapte las fortalezas de ambos métodos. En este

³⁰ Sentencia C-035 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³¹ *Ibíd.*

³² *Ibíd.*

sentido, “ha adoptado el criterio del juicio integrado de igualdad, el cual está compuesto por los pasos del juicio de proporcionalidad, a saber, el análisis de adecuación, idoneidad y proporcionalidad de la medida. Sin embargo, ha utilizado los criterios brindados por el test de igualdad estadounidense, con el fin de realizar un análisis de igualdad de diferente intensidad, dependiendo de si se está ante el caso de un test estricto, intermedio o flexible”³³.

El juicio integrado de igualdad se compone entonces, de dos etapas de análisis. En la primera, (i) se establece el criterio de comparación, patrón de igualdad o *tertium comparationis*, es decir, se precisa si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza. En esta parte, asimismo, (ii) se define si en el plano fáctico y en el plano jurídico, existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales.

Una vez establecida (iii) la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables, se procede, como segunda parte de este juicio, a determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución Política³⁴. Este examen consiste en valorar los motivos y razones que fueron expresados para sustentar la medida estudiada y para obtener la finalidad pretendida.

Para tal efecto y como metodología se analizan tres aspectos: (a) el fin buscado por la medida, (b) el medio empleado y (c) la relación entre el medio y el fin. Según su nivel de intensidad, este juicio puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado en el examen de un asunto sometido a revisión, se ha fijado una regla y varios criterios³⁵, los cuales se explicarán a continuación.

³³ *Ibíd.*

³⁴ Sentencias C-093 de 2001, C-673 de 2001 y C-862 de 2008.

³⁵ Sentencia C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

La regla consiste en reconocer que al momento de ejercer el control de constitucionalidad, se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último “*adecuado para lograr el primero, valga decir, verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero*”³⁶.

Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones, por una parte, se encuentra el principio democrático, que obliga a darle un peso importante a la labor de creación del legislador, pues, debe permitirse un margen considerable de valoración sobre los asuntos objeto de regulación, a partir de la búsqueda de propósitos que se ajusten a los mandatos de la Carta; y por la otra, la presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas, lo que se traduce en que no toda distinción de trato involucra la existencia de un componente discriminatorio.

Por ello, la Corte Constitucional ha reiterado, que “*la Constitución no prohíbe el trato desigual sino el trato discriminatorio*”, al entender que el primero puede ser obligatorio en ciertos supuestos, mientras el segundo establece diferencias sin justificación válida. El test leve, busca entonces evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, medidas que no tengan un mínimo de racionalidad.

Este test ha sido aplicado en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida en cabeza de un órgano constitucional o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecia, *prima facie*, una amenaza frente al derecho sometido a controversia.

La aplicación de un test estricto, como la más significativa excepción a la regla, tiene aplicación cuando está de por medio el uso de un criterio

³⁶ Sentencia C-015 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

sospechoso, a los cuales alude el artículo 13 de la Constitución o cuando la medida recae en personas que están en condiciones de debilidad manifiesta o que pertenecen a grupos marginados o discriminados. También se ha utilizado, cuando la diferenciación afecta de manera grave, *prima facie*, el goce de un derecho fundamental.

Este test ha sido categorizado como el más exigente, ya que busca establecer *“si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo”*. Este test incluye un cuarto aspecto de análisis, referente a *“si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales”*³⁷.

Entre los extremos del test leve y del test estricto, se ha identificado el test intermedio, que se aplica por la Corte Constitucional, cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental, cuando existe un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia económica o en aquellos casos, en que la medida podría resultar *“potencialmente discriminatoria”*³⁸, en relación con alguno de los sujetos comparados, lo que incluye el uso de las acciones afirmativas. Este test, examina que el fin sea legítimo e importante, *“porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver”*³⁹ y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

Ahora bien, desde el punto de vista probatorio, quien establece o pretende establecer un trato discriminatorio, debe justificarlo, lo que no es más que probar el mismo y sustentarlo argumentativamente.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Sentencia T-659 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁹ *Ibíd.*

3.3.4. Falsa motivación como causal de nulidad

La falsa motivación, se constituye en un vicio del acto administrativo, de aquellos que el artículo 137, en concordancia con el art. 138 del CPACA, categoriza como vicio material, al igual que la emisión del acto con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió. La falsa motivación, se traduce en aquel error de hecho o de derecho, que en determinado momento puede afectar la legalidad del acto y el desvío de poder, en la intención con la cual la autoridad toma una decisión, persiguiendo un fin diferente al previsto por el legislador, que obedece a un propósito particular, personal o arbitrario.

Sobre la falsa motivación, la Sección Cuarta del Honorable Consejo de Estado, ha precisado que:

"esta causal autónoma e independiente se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente"

3.4.- Caso concreto.

3.4.1. De lo probado.

Se encuentra probado en el expediente⁴⁰, lo siguiente:

⁴⁰ Se hace relación de lo probado, teniendo en cuenta que lo estudiado tiene como objeto la solicitud de permiso de movilidad para el año de 2016, bajo vigencia del Decreto Municipal No. 348 de 2016, vigente desde el día 25 de mayo de 2016.

* Que INVERSIONES JEC S.A.S., es una empresa dedicada a la elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal, cuya sede se ubica en la calle 30 No. 13 – 85, tal y como se describe en la certificación de existencia y representación legal expedida por la Cámara de Comercio de Sincelejo⁴¹.

* Que el día 3 de agosto de 2016, INVERSIONES JEC S.A.S., a través de apoderado judicial, solicitó⁴² a la Secretaría de Transporte y Tránsito de la Alcaldía Municipal de Sincelejo, le expida permiso *“para la entrada de **mulas** a la calle 30 No. 13 – 85, barrio Nuevo México, desde el mes de agosto de 2016, hasta el 31 de diciembre de 2018, con capacidad no superior a las 35 toneladas”* (subrayado y negrilla fuera de texto), autorizándose al tiempo, el cargue y descargue de mercancías en la bodega ubicada en la dirección ya descrita.

* Que el día 29 de agosto de 2016⁴³, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Sincelejo, dio respuesta negativa a la solicitud de permiso realizada por el demandante el día 3 de agosto de 2016, argumentando que no era posible acceder al permiso solicitado, *“atendiendo al llamado de la ciudadanía, que en diferentes oportunidades, se han manifestado por medio de peticiones elevadas ante este organismo de tránsito , exponiendo todos los inconvenientes ocasionados al interés público y a la movilidad del sector requerido para circulación, cargue y descargue donde se encuentra ubicada la empresa INVERSIONES JEC S.A.S.”*.

* Que a INVERSIONES JEC S.A.S., la Secretaría de Transporte y Tránsito de la Alcaldía Municipal de Sincelejo, con anterioridad a la petición antes descrita, le había concedido permisos, como se relaciona en el siguiente cuadro:

Entidad que concede	Objeto del permiso	Fecha validez del permiso
Secretaría de Transporte y Tránsito de la Alcaldía Municipal de Sincelejo.	Descargue de mercancía bodega del demandante, ubicada en la calle 30 No.	Permiso válido hasta el 30 de junio de 2016 (folio 36).

⁴¹ Folios 33 – 35.

⁴² Folios 28 – 30.

⁴³ Folios 26 – 27/190 – 191.

	13 – 85 Barrio Nuevo México, horario 07:00 am y las 07:00 pm.	
Secretaría de Transporte y Tránsito de la Alcaldía Municipal de Sincelejo.	Descargue de mercancía bodega del demandante, ubicada en la calle 30 No. 13 – 85 Barrio Nuevo México, horario 07:00 am y las 07:00 pm.	Permiso válido hasta el 31 de enero de 2016 (folio 37).

* Que con recibo de caja No. 27254 fechado a 16 de agosto de 2016, INVERSIONES JEC S.A.S., pagó la suma de \$ 27.0000.00, por concepto de permiso de cargue y descargue mensual estampilla (folio 44).

* Que el día 16 de agosto de 2016, el representante legal de INVERSIONES JEC S.A.S., solicitó a la Secretaría de Tránsito y Movilidad de Sincelejo, permiso especial para descarga de mercancía (folio 45), por el término de seis (6) meses contados a partir del día 16 de agosto de 2016 y hasta enero 16 de 2017.

* Que el día 12 de diciembre de 2016 (folio 46), el representante legal de la parte accionante, solicitó a la Secretaría de Transporte y Tránsito de Sincelejo, copia de los permisos entregados a las empresas JOMEVE, INGENIERÍA Y CONSULTORÍA DE LA COSTA S.A., CLÍNICA SANTAMARÍA y de todas *“aquellas entidades que han sido beneficiadas con dichos permisos”*.

Dicha solicitud, fue respondida con oficio No. 71-1332-12-2016 de fecha 19 de diciembre de 2016, manifestándose *“... Que revisada la base de datos digital y física del archivo de la División de Movilidad, no se encontró permisos dirigidos a las Empresas de JOMEVE, INGENIERÍA Y CONSULTORÍA DE LA COSTA S.A., CLÍNICA SANTA MARÍA y a ninguna empresa en particular...”* (Folio 96).

* Que a favor de varias empresas se concedieron permisos especiales, por parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Sincelejo, tal y como se indica en el siguiente cuadro:

EMPRESA	OBJETO DEL PERMISO	FECHA DE VALIDEZ DEL PERMISO	OBSERVACIONES
CONSTRUCTORA ATABEIRA S.A.S. y OBRAS CIVILES Y CONSULTORÍAS	"circulación por la malla vial de Sincelejo hacia la obra en el proyecto Parque Comercial Guacarí, todo el tiempo requerido, a los vehículos de servicio particular y público tipo volqueta", para que realizaran actividades desarrolladas con transporte de materiales de construcción	Hasta el 31 de diciembre de 2016	Folio 97.
CONSTRUCTORA ATABEIRA S.A.S. y OBRAS CIVILES Y CONSULTORÍAS	"circulación por la malla vial de Sincelejo hacia la obra en el proyecto Parque Comercial Guacarí, todo el tiempo requerido, a los vehículos de servicio particular y público tipo volqueta", para que realizaran actividades desarrolladas con transporte de materiales de construcción	Hasta el 31 de diciembre de 2016	Folio 98. Si bien se trata de la misma empresa, en el permiso se describe un mayor número de vehículos beneficiarios del mismo, distintos a los descritos en el anterior permiso.
EXPOCONSTRUCIONES DE ORIENTE S.A.S. y/o ARCILLAS L.M.	Para que realice "ingreso, circulación, descargue, estacionamiento regulado por tiempo requerido, a los vehículos de servicio particular tipo tracto camión" sobre la carrera 25 No. 25 – 382, horario 10:00 pm a 06:00 am.	Hasta el 31 de diciembre de 2016	Se anotó en el permiso que "el tráiler del vehículo debe ser estacionado completamente dentro de la bahía ubicada frente al establecimiento comercial, con posibilidad de que solo el cabezote quede sobre el carril derecho de la calzada invadiendo lo menos posible el carril". Folio 99.
LUIS AGUSTIN GRANADOS HERNÁNDEZ	Para realizar cierre de la malla vial de la ciudad de Sincelejo con motivos de obras civiles (cometida de alcantarillado) durante el día miércoles 16 de marzo en horas de la noche.	N/A	Folio 100.
MODESTO OJEDA ARBOLEDA	Cargue y descargue de materiales para la construcción sobre la calle 25 No. 27 – 277 Barrio el Socorro, horario 6:00 am y 06:00 pm	Hasta el 31 de diciembre de 2016	Folio 101.
DIAC (DIAGNÓSTICO POR IMÁGENES DE ALTA COMPLEJIDAD)	Ingreso, cargue, descargue, estacionamiento por tiempo requerido sobre la malla vial de la ciudad a los vehículos tipo tracto camión con capacidad	Válido solo por el día domingo 14 y lunes 15 de	Folio 102.

	de más de tres ejes, para que realicen actividades relacionadas con descargue de equipo biométrico (resonador), en el horario 10:00 pm del domingo 14 hasta las 06:00 am del día lunes 15 de agosto de 2016.	agosto de 2016	
LUIS ALBERTO GÓMEZ MARTÍNEZ	Estacionamiento regulado, circulación, cargue y descargue por tiempo requerido al vehículo tipo tracto camión MIXER para que realice actividades relacionadas con el descargue de concreto mezclado sobre la obra civil ubicada sobre la carrera 18 No. 24 – 21 centro de la ciudad, con cerramiento parcial de calzada por tiempo de maniobra durante el día martes 16 de agosto de 2016, horario 07:00 am hasta 06:00 pm	Válido por el día indicado	Folio 103.
PABLO EMILIO POLO	Estacionamiento regulado, circulación, cargue y descargue por tiempo requerido, al vehículo de servicio particular tipo MIXER y AUTOBOMBA para realizar actividades relacionadas con el descargue de concreto mezclado, sobre la obra civil ubicada sobre la calle 24 No. 18 – 72 centro de la ciudad, con cerramiento parcial de la calzada durante el tiempo de la maniobra.	Válido solamente por los días martes 13 y miércoles 14 de septiembre de 2016, horario 09:00 pm a 06:00 pm	Folio 104.
SEGURIDAD Y SERVICIO SEÑALIZACIÓN	Ingreso, circulación, descargue, estacionamiento regulado por tiempo requerido sobre la malla vial de la ciudad, al vehículo de servicio público con capacidad superior a 10 ton., para realizar actividades relacionadas con descargue de materiales de construcción	Válido durante el horario de cargue y descargue 15 de septiembre de 2016	Folio 105.
RAMIRO REYES	Ingreso, circulación, descargue, estacionamiento regulado por tiempo requerido sobre la malla vial de la ciudad, al vehículo de servicio público con capacidad superior a 10 ton., para actividades relacionadas con descargue de materiales para la construcción. Horario: 08:00 am y las 12:00 pm en la Avenida Okala de esta ciudad	Válido durante el horario de descargue y cargue anteriormente anotado, 6 de octubre de 2016	Folio 107.
RAFAEL MONTES MÁRQUEZ	Circulación, estacionamiento regulado, por tiempo requerido, al vehículo tipo tracto camión, para actividades relacionadas con el cargue y descargue de	Válido hasta 02:00 am del 7 de octubre de 2016	Folio 108

	un vibrocompactador que se haría en la calle 18 Diagonal a la Clínica Santa María de esta ciudad. Horario: 10:00 pm hasta 02:00 am		
PROYECTO DELO TRUCK	Estacionamiento regulado en la plaza de Majagual	Válido por el día 12 de octubre de 2016	Folio 109
ANIBAL TÁMARA ÁLVAREZ	Estacionamiento regulado, circulación, cargue, descargue por tiempo requerido al vehículo de servicio particular, tipo volqueta, para realizar actividades relacionadas con el cargue y descargue de escombros sobre la obra civil ubicada en la calle 22 No. 17 – 28 centro de la ciudad, con cerramiento parcial de la calzada por tiempo de maniobra. Horario 09:00 pm a 05:00 am	Válido por el día viernes 15 de octubre de 2016	Folio 110.
	Estacionamiento regulado, circulación, cargue y descargue por tiempo requerido, al vehículo de servicio particular tipo volqueta, para que realice actividades relacionadas con el cargue y descargue de escombros sobre la obra civil ubicada sobre la calle 22 No. 17 – 28 centro de la ciudad, horario 09:00 pm a 05:00 am	Válido hasta el día viernes 15 de octubre de 2016	Folio 111.
YANET BERTEL GONZÁLEZ	Estacionamiento regulado, circulación, cargue y descargue por tiempo requerido al vehículo de servicio particular tipo tracto camión MIXER con su respectiva autobomba, para que realice actividades relacionadas con el descargue de concreto mezclado sobre la obra civil ubicada sobre la carrera 16 No. 26 – 26 Barrio Cruz de Colorado de Sincelejo, con cerramiento parcial de calzada por tiempo de maniobra durante el día miércoles 19 de octubre de 2016, horario 03:00 pm hasta las 11:00 pm	Válido por el 19 de octubre de 2016	Folio 112
JORGE TUIRÁN VIERA	Estacionamiento regulado, circulación, cargue, descargue por tiempo requerido al vehículo de servicio particular, tipo tracto camión MIXER y motobomba para realizar actividades de descargue de concreto mezclado sobre la obra civil ubicada sobre la calle 24 No. 18	Válido solamente por el día miércoles 26 de octubre de 2016	Folio 113

	- 72 centro de la ciudad, horario durante el día miércoles 26 de octubre de 2016		
SERGIO MARIO TATIS GARCÍA	Estacionamiento regulado por tiempo requerido, para que realice actividades relacionadas con el descargue de materiales resmas de papel, cartulinas y artículos de navidad sobre la calle 22 centro, horario 04:00 am a 09:00 am	Válido por el día 01 de noviembre de 2016	Folio 114.
PARQUE COMERCIAL GUACARÍ	Circulación por la malla vial de Sincelejo hacia la obra Parque Comercial Guacarí, todo el tiempo requerido, para que realicen actividades relacionadas con transporte de materiales de construcción en el perímetro urbano de la ciudad, horario 06:00 am y 06 pm	Válido hasta el día 31 de diciembre de 2016	Folio 115.
ELMIS CALDERA SERPA	Estacionamiento regulado, cargue y descargue por tiempo requerido, al vehículo de servicio público tipo cama baja, para que realice actividades relacionadas con el transporte de retroexcavadora desde la calle 24 No. 16 – 70 centro de la ciudad, horario 10:00 pm y las 04:00 durante el tiempo de ejecución de la obra	Válido por el 5 de noviembre de 2016	Folio 116.
ING. DANIEL BERNAL	Circulación, estacionamiento regulado, por tiempo requerido al vehículo de servicio particular, tipo grúa, para que realice actividades relacionadas con el cargue y descargue de equipos de refrigeración al quinto piso de la edificación ubicada en la carrera 25 No. 23 – 108 de esta ciudad, en el horario comprendido entre las 11:00 pm hasta las 04:00 am	Válido hasta las 04:00 am del día 9 de noviembre de 2016	Folio 117.
YEIMIS BOTERO FAJARDO	Ocupación parcial de vía o tramo de vía de la malla vial de la ciudad, con el objetivo de realizar obras civiles (vaciado placa en concreto rígido) durante el día viernes 11 de noviembre de tal anualidad, en el horario comprendido entre las 05:00 am hasta las 02:00 pm, en la carrera 23 No. 18-40 del Barrio Charconcito	Válido para la fecha indicada	Folio 118.
PEDRO BARRIOS LARA	Ocupación total o parcial de vía o tramo de vía de la malla vial de la ciudad, con el objeto de realizar caminata con motivo de la celebración de la XVII Semana Cultural y Deportiva,	Válido para la fecha y hora indicada	Folio 119.

	actividades a desarrollarse el día miércoles 16 de noviembre de 2016, horario 03:00 a 06:00 pm. Puntos de referencia de cierre todas las intersecciones inmersas en el croquis		
JORGE VIERA TUIRAN	Estacionamiento regulado, circulación, cargue y descargue por tiempo requerido a los vehículos de servicio particular, tipo tracto camión MIXER y autobomba, para descargue de concreto mezclado, sobre la obra civil ubicada sobre la calle 24 No. 18 – 72 centro, con cerramiento parcial de la calzada por tiempo de maniobra	Válido solamente por el día sábado 19 de noviembre de 2016, desde las 05:00 pm hasta las 04:00 am del día domingo 20.	Folio 120.
ELMIS CALDERA SERPA	Cargue y descargue de escombros de la obra, en vehículos tipo volqueta en el horario comprendido entre las 06:00 am y las 06:00 am del siguiente día	Válido hasta el día 30 de noviembre de 2016	Folio 121
JORGE VIERA TUIRAN	Estacionamiento regulado, circulación, cargue y descargue por tiempo requerido al vehículo de servicio público, tipo tracto camión MIXER y autobomba, para que realicen actividades relacionadas con el descargue de concreto mezclado, sobre la obra civil ubicada sobre la calle 24 No. 18 – 72 centro de la ciudad de Sincelejo, con cerramiento parcial de la calzada por el tiempo de maniobra	Válido solamente por el día 2 de diciembre de 2016, desde las 07:00 pm hasta las 04:00 am	Folio 122.
EVERARDO MARTÍNEZ OTERO	Estacionamiento regulado, circulación, cargue y descargue por tiempo requerido al vehículo de servicio público tipo MIXER y autobomba para que realice actividades relacionadas con el descargue de concreto mezclado, sobre la obra civil ubicada sobre la calle 28ª calle Korea Centro de la ciudad de Sincelejo, con cerramiento parcial de la calzada por tiempo de maniobra	Válido solamente por el día domingo 18 de diciembre de 2016, en el horario de 06:00 am a 01:00 pm	Folio 123.
RODOLFO MACHADO OTÁLORA	Estacionamiento regulado por tiempo requerido al vehículo tipo tracto camión de placas SXU 920, para realizar actividades relacionadas con el cargue de carpetas que contienen documentos	Válido por el día 27 de diciembre de 2016, en el horario de las 10:00 pm hasta las 04:00	Folio 124.

	registrados en matrículas inmobiliarias sobre la calle 24 No. 16 – 34 centro de la ciudad	am del día 28 de diciembre	
Fondo Rotatorio Municipal de Valorización de Sincelejo "FOMVAS"	Estacionamiento regulado cargue y descargue por tiempo requerido del vehículo de servicio público tipo cama baja de la FINISHERT, para terminar las obras contempladas en el contrato L-FOMVAS-002-201, "9 vías en asfalto en diferentes sectores del municipio de Sincelejo	N/A	Folio 125.
REGISTRADURÍA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS	Estacionamiento regulado por tiempo requerido al vehículo tipo tracto camión, para que realice actividades relacionadas con el cargue de carpetas que contienen documentos registrados en matrículas inmobiliarias sobre la calle 24 No. 16 – 34 centro de la ciudad	Válido por el día 27 de diciembre de 2016, horario de las 10:00 pm a 04:00 am del día 28 de diciembre de 2016.	Folio 126.
JORGE VIERA TUIRAN	Estacionamiento regulado, circulación, cargue y descargue por tiempo requerido al vehículo de servicio público, tipo tracto camión MIXER y autobomba, para que realice descargue de concreto mezclado, sobre la obra civil ubicada sobre la calle 24 No. 18 – 72 centro de la ciudad	Válido por el día miércoles 28 de diciembre de 2016, desde las 07:00 pm hasta las 04:00 am del días jueves 29 de 2016 (sic).	Folio 127.
PARQUE COMERCIAL GUACARÍ	Circulación por la malla vial del municipio de Sincelejo hacia la obra en el parque comercial Guacarí de camiones tipo hormigonera (MIXER), autobomba y bomba estacionaria, para que realicen actividades relacionadas con transporte de materiales de construcción en el perímetro urbano de la ciudad en el horario comprendido entre las 06:00 am y las 06:00 pm	Válido hasta el día 30 de enero de 2017	Folio 128.
ACE SUPER CONSTRUCTOR COMADERAS	Ingreso, circulación, descargue, estacionamiento regulado por tiempo requerido sobre la malla vial, para que realicen actividades relacionadas con el descargue de materiales para la construcción	Válido hasta el 31 de enero de 2017	Folio 129.

* Que mediante Decreto Municipal 348 de 2016, la Alcaldía Municipal de Sincelejo reguló la circulación de vehículos de tracción pesada en el Municipio de Sincelejo⁴⁴.

* Que en escrito del 24 de febrero de 2016⁴⁵, recibido el día 01 de marzo de 2016, el señor FRANCISCO MUÑOZ PATERNINA, solicita se controle el ingreso de vehículos con tonelaje mayor a 10 y se sancione a quienes ingresen al casco urbano con vehículos de más de 30 toneladas, señalando concretamente, que *“existe una empacadora de aceites “CARIBE” cuyos propietarios a diario atentan contra nuestra comunidad y con una población estudiantil de más de 500 niños que se concentran en la escuela denominada CARRENALES al ingresar ilegalmente a nuestro sector residencial y todavía es más vergonzoso que destruyan las vías que con aportes del municipio (somos todos) sean destruidas ante la mirada indiferente de las distintas administraciones y espero que la suya no cometa en mismo delito de la indiferencia” (sic).*

Vale anotar desde ya, que dicho documento fue presentado como prueba al contestar la demanda⁴⁶, por ende, puede ser valorado como tal a tenor de lo señalado en el párrafo del art. 175⁴⁷ en concordancia con el art. 212⁴⁸ del CPACA.

⁴⁴ Folios 130 – 132/166 – 168.

⁴⁵ Folios 169 – 170.

⁴⁶ Folio 164.

⁴⁷ **“ARTÍCULO 175. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.** Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá:...

PARÁGRAFO 1o. Durante el término para dar respuesta a la demanda, la entidad pública demandada o el particular que ejerza funciones administrativas demandado deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder”.

⁴⁸ **“ARTÍCULO 212. OPORTUNIDADES PROBATORIAS.** Para que sean apreciadas por el juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados en este Código.

En primera instancia, son oportunidades para aportar o solicitar la práctica de pruebas: la demanda y su contestación; la reforma de la misma y su respuesta; la demanda de reconvenición y su contestación; las excepciones y la oposición a las mismas; y los incidentes y su respuesta, en este último evento circunscritas a la cuestión planteada...”.

* Que en oficio No. STTM 1.7-160 de fecha 10 de marzo de 2016⁴⁹, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Sincelejo dio respuesta a lo pedido por el señor FRANCISCO MUÑOZ PATERNINA, indicando que:

“Revisados los archivos existentes en la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal se observa que Usted, como buen ciudadano ha presentado varios derechos de petición con relación a la circulación de un vehículo tracto camión que ingresa a la empresa INVERSIONES JEC S.A. (sic) localizada en el barrio Nuevo México de esta ciudad, lo cual considera que al ingresar ilegalmente al sector ponen en riesgo a la comunidad y a la población estudiantil de la Escuela Carrenales, así como el deterioro que se les está causando a las avenidas y a las calles de la ciudad.

Considera la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, que la empresa INVERSIONES JEC S.A (sic), es una de las pocas empresas con arraigo destacado y con gran reconocimiento en esta ciudad que ha venido desarrollando su objeto social durante muchos años constituyéndose en una de las principales empresas de nuestro municipio que genera fuentes de empleos directos e indirectos lo cual se convierte en el sustento principal de muchas familias de Sincelejo, es de anotar que la empresa referida cuenta con todas las indicaciones de la norma ISQ – 96122009, documentos estos que reposan en esta Secretaría.

Ahora bien, esta administración no es ajena a sus solicitudes por tal razón se viene estudiando las acciones tendientes para generar un equilibrio entre los habitantes del barrio Nuevo México y aquellos que podrían verse afectados con las medidas a tomar”.

* Que en escrito de fecha 7 de enero de 2014⁵⁰, dirigido a la Alcaldía de la localidad, varias personas afirman estar de acuerdo con que la empresa INVERSIONES JEC S.A.S. siga funcionando en la calle 30 No. 13 – 85 del Barrio Nuevo México.

* Que mediante oficio No. 026613 COMAN – ASJUR.1.10 de fecha 10 de mayo de 2018⁵¹, el Comandante del Departamento de Policía Sucre, en respuesta a lo requerido por este Tribunal, remite copia de seis permisos

⁴⁹ Folios 171/189.

⁵⁰ Folios 172 – 173.

⁵¹ Folios 224 y ss/229 y ss.

concedidos en vigencia del Decreto Municipal No. 348 del 25 de mayo de 2016, los que se discriminan así:

EMPRESA	OBJETO DEL PERMISO	FECHA DE VALIDEZ DEL PERMISO	OBSERVACIONES
FERRETERÍA LÁMINAS Y METALES S.A.S.	Para circular por la malla vial de la ciudad de Sincelejo, con el objeto de realizar actividades relacionadas con el transporte, distribución, cargue y descargue de MATERIALES PARA FERRETERÍA Y CONSTRUCCIÓN	Válido por el día 30 de junio de 2016.	Folios 225 vto/231.
FERRETERÍA LÁMINAS Y METALES S.A.S.	Cargue y descargue de materiales en la bahía frente al establecimiento comercial FERRETERÍA LÁMINAS Y METALES, ubicado en la carrera 23 No. 23 – 16, de vehículos tipo camión con capacidad permitida e inferior a 10 toneladas, en horario comprendido entre las 07:00 am y las 07:00 pm	Válido hasta el 30 de junio de 2018.	Folios 226/232.
ECORECICLAR S.A.S.	Cargue y descargue de materiales de reciclaje, en el establecimiento comercial ubicado en la calle 23 No. 23 – 43, para vehículos tipo camiones con capacidad permitida en horario comprendido de 07:00 am a 07:00 pm con capacidad inferior a 10 toneladas.	Válido hasta el 30 de junio de 2018.	Folios 226 vto/233.
BANCO DE LA REPÚBLICA	Circulación por la malla vial del Municipio de Sincelejo hacia la obra edificio Banco de la República, tiempo requerido a los vehículos de servicio público, tipo volqueta para que realicen actividades relacionadas con transporte de materiales de construcción, cargue y descargue en el perímetro urbano de la ciudad	Válido hasta el día 31 de diciembre de 2018	Folios 227/234.
INVERCONSTRUC CIONES T&T SAS	Estacionamiento regulado, cargue y descargue por tiempo requerido al vehículo de servicio público tipo volqueta, para que realice actividades relacionadas con transporte de arena, recebo arenoso, escombros y materiales triturados de piedra caliza en el perímetro urbano de la ciudad de Sincelejo	Válido desde el 5 de marzo de 2018 hasta el 31 de diciembre de la misma anualidad	Folios 227 vto./235.
UNIÓN TEMPORAL DE LA SABANA	Estacionamiento regulado, circulación, cargue y descargue por tiempo requerido, al	Válido hasta el 31 de diciembre de	Folios 228/236.

	vehículo de servicio público tipo camión, para que realice actividades de cargue y descargue de escombros, materiales de construcción sobre la obra civil proyecto salvador y par vial de San Carlos, con cerramiento parcial de la calzada por tiempo de maniobra	2018, en el horario de 06:00 am hasta las 06:00 pm	
--	--	--	--

3.4.2. Fondo del asunto.

En el sub judice, son tres (3) los cargos que enrostra el demandante en contra del acto administrativo demandado, a saber: (i) vulneración del derecho a la igualdad, fundado en que permisos como el negado por la administración municipal, fueron concedidos a otras empresas; (ii) falsa motivación del acto administrativo demandado, pues, las razones expuestas en el mismo, no se ajustan a la realidad; y (iii) vulneración del debido proceso, pues, afirma el demandante que no se le dio oportunidad de participar en la actuación administrativa.

(i) vulneración del derecho a la igualdad.

El demandante y el Ministerio Público sostienen, que se vulnera el derecho a la igualdad, pues, para la fecha en que el ente demandante solicitó el permiso para movilizar vehículos pesados hasta su domicilio, se concedió a otras empresas, sin emitir mayor razonamiento al respecto.

Frente a tal argumento, debe decir la Sala, que tal argumento no resulta válido, pues, uno de los elementos que integra el juicio integrado de igualdad no se cumple a cabalidad.

Al efecto, se dijo anteriormente, que uno de los presupuestos del mentado juicio es (i) que se establezca un criterio de comparación, patrón de igualdad o *tertium comparationis*, es decir, se precisa si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza. En esta parte, asimismo, (ii) se define si

en el plano fáctico y en el plano jurídico, existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales.

Resultando para el caso concreto, que no se puede comparar la situación particular del actor, con lo ocurrido con la concesión para otras empresas, pese a la existencia de algunas similitudes. Al efecto, la solicitud de permiso efectuada por el accionante a la Secretaría de Transporte y Tránsito de Sincelejo, presenta las siguientes similitudes:

a. Se hicieron en vigencia del Decreto Municipal No. 348 de 2016, bajo una misma norma.

b. El permiso buscaba la movilización para cargue y descargue, de vehículos considerados prohibidos en su circulación en la malla vial de Sincelejo, casco urbano.

Pero también, las siguientes diferencias:

a. La malla vial utilizada y que se pregona afectada con la circulación, no es similar para todos los permisos, pues, como se observa en los cuadros anteriores, el domicilio del accionante resulta distinto al de las empresas a cuyo favor se constituyó un permiso especial de movilidad, por ende, el punto de cargue y descargue resulta estar ubicado en puntos diferentes al de aquellas.

Y si bien se podría decir, que la malla vial del casco urbano de Sincelejo es la que finalmente se usa para el desplazamiento de los vehículos, lo cierto es que como el alegato de la administración es el deterioro de la malla vial ubicada en cercanías al sector donde se efectúa el cargue y descargue de la mercancía por parte del demandante, no puede predicarse similitud con otras empresas, pues, respecto de estas se desconoce quejas de la comunidad vecina o deterioro en los términos que se atribuye a los vehículos utilizados por el demandante.

De ahí que pueda afirmarse válidamente, que la queja de la comunidad aledaña al sector donde materialmente ejecuta el cargue y descargue de mercancía el demandante, per se, limita el espacio geográfico de la malla vial, lo cual hace la diferencia en punto de la comparación que se realiza.

Es más, resulta notorio que la actividad pedida en permiso por el demandante, tiene dos connotaciones que no son usuales a las demás empresas, a saber: (i) permanencia de la actividad, en tanto, siendo del giro de los negocios el traslado, cargue y descargue de aceite en vehículos de gran tamaño, la actividad por sí misma, sugiere que a la malla vial se le aplica un peso constante, lo que no ocurriría con actividades esporádicas o no habituales y (ii) El uso de tracto camiones es habitual para el demandante, mientras que para las demás empresas beneficiarias de permisos especiales de movilidad, tal aserto resulta contingente, pues, no resulta rutinario, sino que más bien, ha obedecido a circunstancias puntuales, como por ejemplo, la construcción de una obra, el traslado de elementos tales como documentos, etc. y si bien, en algunos casos los permisos atienden el giro de los negocios de las empresas, el transporte, cargue y descargue se hace en vehículos de características distintas a un tracto camión (menor tonelaje, para algunos casos).

b. Se desconoce las razones por las cuales la administración municipal accedió a conceder los permisos descritos a empresas distintas a INVERSIONES JEC S.A.S., lo cual hace notar a su vez, que se desconoce la existencia de oposición de la comunidad para tal efecto. En otras palabras, debía traerse al proceso el expediente administrativo completo, de cada una de las solicitudes de permiso para conocer, cuál fue el trámite impartido y si hubo manifestaciones de la comunidad en contra de su concesión.

En este punto vale anotar, que para la Sala, se halla probada al menos una queja cercana a la fecha en que se produjo la solicitud del permiso que dio origen al acto administrativo demandado, esto es, la efectuada por el señor FRANCISCO MUÑOZ PATERNINA (folio 169 – 170). Y si bien tal queja se formuló el día 1º de marzo de 2016, la administración no podía descuidarla al

momento de tomar su determinación, en tanto la misma es clara en señalar, la posible afectación a una comunidad educativa y a las vías del sector, afirmación que aún para el mes de agosto de 2016 se puede decir, se encontraba presente, en tanto, tales condiciones no habían cambiado.

Siendo así, la comparación a que se hace relación, no pueda considerarse debidamente establecida y el cargo de violación al derecho a la igualdad, no puede afirmarse debidamente probado.

(ii) Falsa motivación del acto administrativo demandado, pues, las razones expuestas en el mismo, no se ajustan a la realidad.

Ya se dijo que la falsa motivación se traduce en aquel error de hecho o de derecho, que en determinado momento puede afectar la legalidad del acto y el desvío de poder, en la intención con la cual la autoridad toma una decisión, persiguiendo un fin diferente al previsto por el legislador, que obedece a un propósito particular, personal o arbitrario y que se relaciona con el aspecto fáctico contenido en el acto administrativo como motivación.

En el caso concreto, a partir de lo anotado, no se puede afirmar que se halla probada la falsa motivación, pues, no se ha establecido si lo llamado a su favor por la administración municipal, esto es, el deterioro de la malla vial o la afectación a la comunidad, definitivamente no sea cierta.

Ya se dijo que existía una queja de la comunidad, lo cual, en punto de lo tratado, implicaría que la administración si tenía un fundamento para afirmar posible afectación a la comunidad y que en cumplimiento de sus funciones, era su obligación velar porque la misma no padezca detrimento en el espacio público común o en cualquier otro derecho que pudiese ser conculcado.

Es de anotar en este punto, que las particularidades propias de los permisos especiales que se conceden para el desplazamiento, cargue y descargue

de vehículos con alto tonelaje, prácticamente, no se someten a la tradicional figura de la actuación administrativa que inicia con la petición o la actuación oficiosa, sino que por el contrario, parten del buen uso que debe darse, en casos como el planteado, a los bienes de uso público (vías), para lo cual, además de la protección propia de los bienes, debe atender cualquier llamado de la comunidad, verificando su contenido y proporcionando el derecho a la libre empresa con el interés general, bajo la égida del debido proceso.

(iii) Vulneración del debido proceso, pues, afirma el demandante que no se le dio oportunidad de participar en la actuación administrativa.

El debido proceso es un derecho fundamental, que posee una estructura compleja, por cuanto está compuesto por un plexo de garantías, que deben ser tenidas en cuenta en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales, son el ejercicio de funciones, bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. Así lo ha explicado la Corte:

“... el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos”⁵²

En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso, como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, las cuales deben concatenarse al adelantar todo

⁵² C-980 de 2010 (M. P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

proceso judicial o administrativo⁵³. Entre estas se cuentan, el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del Juez natural, **la garantía de los derechos de defensa y contradicción**, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la **publicidad de las actuaciones** y decisiones adoptadas en esos procedimientos.

En materia de procedimiento administrativo, cuando se trata el tema de permisos especiales de circulación o cargue y descargue de mercancía, bien puede afirmarse que las actuaciones administrativas adelantadas al efecto, deberán ejecutarse conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en busca de un equilibrio entre las partes (los beneficiarios de los permisos y la comunidad), previa a la expedición de la decisión y con ello garantizar el derecho al debido proceso.

En tal razón, si la administración invoca como razones de su decisión, el deterioro de la malla vial y la afectación de la comunidad, lo mínimo que debía hacer es establecer tal circunstancia en la actuación administrativa, brindando al interesado la oportunidad de pronunciarse sobre tal aspecto, tal y como lo establece la Ley 1437 de 2011, cuando señala:

“Artículo 40. Pruebas. Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo...”.

Luego, al no verificar lo que le informaba la comunidad, resulta evidente que vulnera el debido proceso para el interesado, pues, finalmente, no podría defenderse frente a lo sostenido por la administración, sin que esta

⁵³ La extensión del debido proceso a las actuaciones administrativas, constituye una de las notas características de la Constitución Política de 1991. Al respecto, ver la sentencia C-980 de 2010.

última afirmación pueda tratarse como falsa motivación en este caso en concreto, pues, como se dijo, la veracidad de lo dicho en la motivación del acto administrativo no ha sido probado o negado.

Siendo así, por este último cargo procede la declaración de nulidad del acto administrativo demandado.

3.4.3. Restablecimiento del derecho

Como restablecimiento del derecho, el demandante pidió, que se condene al ente accionado a expedir el permiso solicitado y al pago de los perjuicios materiales y morales causados, de conformidad con la tasación que se hace en la demanda.

Frente al mismo ha de decirse, que anulado el acto administrativo, debería proceder la concesión del permiso que iría entre el mes de agosto y el mes de diciembre de 2018; sin embargo, tal cosa no puede ocurrir, pues, parte del período de tiempo del permiso ya ha transcurrido y mientras la sentencia se ejecuta, lo más seguro es que haya vencido el término indicado.

Siendo así, el restablecimiento del derecho debe dirigirse a indemnizar el daño ocasionado, tomando como punto de referencia el tiempo que va desde el mes de agosto de 2016, hasta el mes de diciembre de 2018.

Sobre tal tópico, la Sala hace eco de lo indicado por el representante del Ministerio Público, pero con las razones que ahora se exponen, para señalar, que los comprobantes de contabilidad, comprobantes de egreso y facturas de venta aportados por el demandante, si bien registran la existencia de unas operaciones comerciales, no acreditan por sí mismos, que tales pagos se hayan hecho como consecuencia de no haber obtenido el permiso de que se trata en este expediente, pues, tales operaciones comerciales bien pudieron haber ocurrido, sin sujeción a tal causa. De ahí que el daño, no se halle establecido, en su condición de cierto.

Vale anotar en este punto, que la Sala no desecha que efectivamente la ausencia de permiso pudo haber ocasionado algún tipo de daño al patrimonio del ente accionante; sin embargo, es obligación del interesado probar en qué consiste tal daño, que para el caso no era más que establecer a cuánto ascienden las pérdidas de INVERSIONES JEC S.A.S.

Siendo así, no puede condenarse a pago alguno, por los daños materiales que se dicen ocasionados.

En relación con el daño moral, debe decirse, que las personas jurídicas (parte activa legitimada en este asunto, que no los socios de la misma, pues, no fungen como demandantes) no tienen la capacidad de percibir dolor, tristeza, angustia o algún sentimiento similar, razón por la cual, el daño que afecta la esfera interna y psicológica de la víctima no puede considerarse en este tipo de asuntos (perjuicio moral subjetivado) y en relación con el llamado perjuicio moral objetivado, referente a las repercusiones económicas que el daño a bienes, puede generar, por tener ese contenido patrimonial, su tratamiento hace parte de los llamados perjuicios materiales, por ende, su consideración se dirige a lo ya anotado, no procediendo en este caso.

De ahí que no se condenará, por tal concepto, a la entidad demandada.

4.- Costas procesales.

El artículo 188 de la ley 1437 de 2011 dispone, que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del ordenamiento civil.

En ese sentido, se condena en costas a la parte demandada, las cuales serán tasadas por Secretaría conforme las previsiones del artículo 365 y 366 del C. G. del P.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera Oral de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del oficio de fecha agosto 29 de 2016, por medio del cual, se negó un permiso especial para el descargue de aceite (materia prima de la empresa demandante), conforme lo anotado.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo dicho en la parte motiva de este proveído.

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandada, las cuales serán tasadas por Secretaría, conforme las previsiones del artículo 365 y 366 del C. G. del P.

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

QUINTO: DEVUÉLVASE el saldo de los gastos del proceso a la parte demandante, en caso de existir.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, Acta No. 00169/2018

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

ANDRÉS MEDINA PINEDA