

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE
VILLAVICENCIO

Villavicencio, cuatro (04) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE TANQUES
Y CAMIONES PARA COLOMBIA "COVOLCO"
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRASPORTE
EXPEDIENTE: 50 001 33 33 001 2017 00128 00

1. Objeto de la Decisión:

Se pronuncia el Despacho sobre la medida cautelar impetrada por la parte demandante, en la que solicita se decrete la Suspensión Provisional de los actos acusados, estos son la Resoluciones N° 14064 del 24 de julio de 2015, por la cual se impuso a la sociedad demandante una multa pecuniaria, la N° 77894 del 11 de junio de 2016 y N° 39756 del 17 de agosto de 2016, las cuales resolvieron los recursos de reposición y apelación, respectivamente, confirmando la primera (folios 112 al 115).

2. Antecedentes:

La Cooperativa de Transportadores de Tanques y Camiones para Colombia "COVOLCO", a través de apoderado judicial, presentó medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la Superintendencia de Puertos y Transporte, a fin de que se declare la nulidad de las Resoluciones N° 14064 del 24 de julio de 2015, 77894 del 11 de junio de 2016 y 39756 del 17 de agosto de 2016, solicitando como medida provisional la suspensión de los mismos.

Por auto del 27 de septiembre de 2017 (folios 190), se admitió el presente medio de control, así mismo, en providencia de la misma fecha, se corrió traslado por el termino de cinco (5) días, a las demás partes procesales de la solicitud de suspensión de los actos acusados (folio 191).

La notificación del auto admisorio y del que dispuso el traslado se surtió el 16 de noviembre de 2017 (folios 196 al 205).

En término, la Superintendencia accionada el 23 de noviembre de 2017, recorrió el traslado de la medida de suspensión, solicitando que se niegue la cautela impetrada, ya que no cumple con los requisitos previstos en el artículo 231 del CAPACA, puesto que, al estar en presencia del medio de control de nulidad y restablecimiento, se debe acreditar al menor sumariamente la existencia de los perjuicios reclamados, situación que no se cumple ya que dentro del plenario no se encuentra demostrados los perjuicios que se estarían causando con la expedición de los actos acusados (folios 210 al 214).

3. De la Solicitud de Medida Cautelar:

El demandante pretende con fundamento en el artículo 231 del C.P.A.C.A. se decrete la suspensión provisional de los actos acusados, indicando que trasgreden el numeral 11 del artículo 186 y el artículo 121 de la Constitución Nacional, ya que la Superintendencia de Puertos y Transportes, al momento de graduar la sanción impuesta utilizó los criterios establecidos en los oficios N°s 20 20118100074403 del 10 de octubre de 2011 y 20168000006083 del 18 de enero de 2016, arrogándose así una competencia que la ley no le ha otorgado, pues entra a regular asuntos que solo son de competencia del Presidente de la Republica.

4. Consideraciones.

El artículo 231 del C.P.A.C.A., prevé los requisitos para decretar las medidas cautelares, entre otras, la suspensión provisional de los actos administrativos, así:

"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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. (...)" (Subrayado por el Despacho)

De la norma trascrita se concluye que para que proceda la suspensión provisional, la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud de la medida deprecada, debe surgir del análisis del acto demandado de forma conjunta con las normas superiores indicadas como violadas y del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta, en pronunciamiento del 24 de enero de 2013, con ponencia de la Dra. Susana Buitrago Valencia, señaló:

"De esta manera, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine qua non que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud." (Subrayado por el Despacho)

En otro pronunciamiento, el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso administrativo - Sección Primera, en providencia del 25 de junio de 2015¹, indicó:

"En efecto, con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que "la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento". De lo que se trata, entonces, con esta norma, es brindar a los jueces "la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite"². Una suerte de presunción iure et de iure sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. La jurisprudencia ya ha señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o "prejuzgamiento" de la causa³. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia" (Subrayado por el Despacho)

De lo anterior, se puede concluir, que los argumentos esbozados por el Juez al momento de pronunciarse sobre una medida cautelar, si bien analiza la normatividad invocada como trasgredida y las pruebas allegadas por el solicitante, es un estudio preliminar que no presupone un prejuzgamiento, ni mucho menos un condicionamiento para emitir fallo, pues esta no influye en la decisión final.

Es preciso indicar que el régimen sancionatorio para las empresas de transporte terrestre automotor de carga, se encuentra contenido en la Ley 366 de 1996⁴, norma que en sus artículos 44 y siguientes establece todo lo atinente a la aplicación de sanciones y el procedimiento que se debe seguir para hacerlo.

¹ Radicación núm.: 11001032400020150016300 – Consejero Ponente GUILLERMO VARGAS AYALA

² GONZALEZ REY, Sergio. "Comentario a los artículos 229-241 CPACA", en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 492

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

⁴ Por el cual se adopta el estatuto nacional de transporte

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Al respecto la mencionada norma en su artículo 46 establece:

"Artículo 46.-Con base en la graduación que se establece en el presente artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos

(...)

d. Modificado por el art. 96, Ley 1450 de 2011. En los casos de incremento o disminución de las tarifas o de prestación de servicios no autorizados, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso o carga, eventos en los cuales se impondrá el máximo de la multa permitida, y

(...)

Parágrafo. -Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrán en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada modo de transporte:

Transporte terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes;(..."

Posteriormente, el Presidente de la República haciendo uso de su facultad reglamentaria consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, expidió el Decreto 3366 de 2003, por el cual se estableció el régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor, tipificando en su artículo 41 unas conductas que serían tenidas como infracciones por parte de las Empresas de Transporte Terrestre Automotor de Carga.

No obstante, el Consejo de Estado - Sección Primera, mediante sentencia de fecha 19 de mayo de 2016, proferido dentro del expediente N° 11001-03-24-000-2008-00107-00 (acumulado 11001-03-24-000-2008-00098-00), declaró nula la norma referida pues consideró que el Presidente de la República al establecer unas infracciones que no se encontraban previstas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, desbordó su facultad reglamentaria.

Para el caso en particular la Superintendencia de Puertos y Transportes a través de la Resolución N° 14064 del 24 de julio de 2015, le impuso una multa de 13 smlmv, a la sociedad demandada por haber incurrido en la conducta señalada en el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, pues el tracto-camión, identificado con las placas UZN-415, de propiedad de COVOLCO, transitaba con sobrepeso, ello atendiendo los criterios de gradualidad de la sanción establecidos en el "Oficio N° 20118100074403 del 10 de octubre de 2011", expedida por esta misma, posteriormente, mediante Resolución N° 77894 del 22 de junio de 2016, la superintendencia modificó la cuantía de la multa bajándola a 5 smlmv, teniendo en cuenta "el oficio N° 20168000006083 de 18 de enero de 2016", que dejó sin efectos los criterios señalados en el primer oficio, finalmente a través de la Resolución N° 39756 del 17 de agosto de 2016, se resuelve el recurso de apelación confirmando en su integridad las decisiones antes citadas.

Sin embargo, del estudio de las pruebas allegadas hasta el momento a la presente actuación no es posible establecer con toda certeza la vulneración a las normas invocadas por el accionante (numeral 11 del artículo 189 y 121 de la C.N), pues para ello es necesario contar con los "oficios N°s 20118100074403 del 10 de octubre de 2011 y 20168000006083 de 18 de enero de 2016", que constituyen el sustento de las resoluciones demandadas, a fin de establecer si en el presente asunto la reglamentación efectuada a través de los aludidos actos administrativos, se realizó respetando el ordenamiento jurídico, ya que los actos acusados son la culminación de un procedimiento administrativo y mal haría el Despacho en proferir juicios sin conocer su sustento en especial si se tienen en cuenta que los cargos enunciados por el demandante, versan sobre la ausencia de potestad reglamentaria para graduar las sanciones, lo que impide al Despacho, establecer la vulneración a las normas sustanciales y procesales que señala el accionante en el concepto de violación de su demanda.

Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado en la providencia antes señalada manifestó que ninguna de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre ni de la Ley 336 de 1996, le atribuyen la facultad al Ejecutivo para tipificar infracciones y determinar las sanciones, sin embargo no menciona nada con relación a la graduación de las mismas, razón por lo cual advierte el despacho que el hecho de que la administración regule la tasación de las sanciones no trasgrede el

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE
VILLAVICENCIO

ordenamiento jurídico, pues compete a la autoridad sancionatoria, graduar la sanción dentro de los límites de proporcionalidad y racionalidad consagradas en la ley.

Igualmente, se destaca que aun cuando se aportaron los actos administrativos acusados, de su análisis tampoco es posible concluir con suficiente certeza el desconocimiento por parte de la administración de la normatividad en que debía fundarse su actuación esto es si se hizo dentro de los límites consagrados en la Ley 336 de 1996.

Además, debe tenerse en cuenta que aún no se ha vencido el término de traslado de la demanda, dentro del cual la entidad demandada puede solicitar y aportar las pruebas que consideren pertinentes, que junto a las decretadas de oficio le brinden certeza a este Funcionario Judicial, sobre la vulneración alegada.

Así mismo, se aclara que la labor perseguida por el Juez en sede del Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho es analizar la transgresión de las normas procedimentales y sustanciales que sirven como fundamento del acto administrativo cuya legalidad se estudia y que solo es posible realizarlo cuando se cuente con toda la actuación administrativa surtida para su expedición.

En conclusión, al analizar los actos demandados y realizar su confortación con las normas superiores invocadas como violadas, así como al estudiar las pruebas allegadas con la solicitud de la medida cautelar, no es posible afirmar que los actos acusados de nulidad hayan violado las disposiciones invocadas en la solicitud que nos ocupa, razón por la cual se procederá a negar la medida provisional incoada por el apoderado de la sociedad demandante.

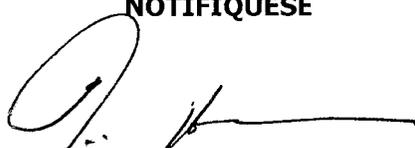
En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional impetrada por el demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: REANUDAR, el término de traslado de la demanda a partir de la notificación por estado de la presente providencia, como se indicó en precedencia.

NOTIFÍQUESE


CARLOS ALBERTO HUERTAS BELLO
Juez

 <p>JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO NOTIFICACIÓN POR ESTADO</p> <p>La anterior providencia se notifica por anotación en Estado Electrónico N° 45 del 05 de diciembre de 2017, el cual se avisa a quienes hayan suministrado su dirección electrónica.</p> <p> GLADYS PULIDO Secretaria</p>
--