

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
DEL DERECHO
RADICADO: 25269-33-33-001-2018-00227-00
DEMANDANTE: COOPERATIVA DE
TRANSPORTADORES DE TANQUES Y
CAMIONES – COVOLCO
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y
TRANSPORTES

ASUNTO: Auto resuelve excepciones previas

Facatativá, veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintidós (2022)

1. Antecedentes.

Ingresa al Despacho el expediente identificado como se anuncia en el epígrafe, con constancia secretarial que da cuenta de que se encuentra vencido el término de traslado de las excepciones; al respecto, se destaca que, durante el traslado de la demanda, la entidad demandada, propuso la excepción *previa* que planteó como *inepta demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones*. (fls. 92 – 97 C01 (009)).

Revisado el expediente se constata que la demandada acreditó el envío de la contestación y, por tanto, de las excepciones propuestas, a los demás sujetos procesales, anexando copia digital al mensaje de datos enviado al buzón electrónico reportado para notificaciones; y, dado que han transcurrido dos (2) días hábiles después del día en que se envió el mensaje se concluye que el término de tres (3) días que establece el par. 2° del art. 175 *ib.*, que corresponde al traslado de las excepciones, se encuentra vencido (fl. 117 C01 (010)); durante el traslado el demandante guardó silencio.

2. Fundamentos de la excepción propuesta

Indicó que, la demandante, únicamente dirigió su pretensión de nulidad contra el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución n.º 17035 de 27 de mayo de 2016.

Señaló que la demanda así presentada configura la excepción previa del num. 5 del art. 100 de la L.1564/2012, ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales o indebida acumulación de pretensiones, aplicable al procedimiento

contencioso administrativo, por virtud de lo dispuesto en el art. 306 de la L. 1437/2011, al no individualizar de forma correcta el o los actos administrativos definitivos respecto de los cuales se pretende la declaratoria de nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho.

Para sustentarla, argumentó que cuando se pretende la nulidad de un acto administrativo el demandante debe individualizarlo con precisión.

Señaló que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se dirige frente a actos administrativos de contenido particular de carácter definitivo y, si bien, el art. 163 de la L.1437/2011 dispone que si el acto administrativo demandado fue objeto de recursos estos se entenderán demandados como una sola unidad, aunque no hubieran sido incorporados en la demanda, no puede aplicarse esa regla en sentido contrario.

De tal manera que la demandante no individualizó una pretensión de nulidad contra el acto administrativo que falló la investigación administrativa, sino que lo hizo contra el que resolvió el recurso de apelación, esto es, la Resolución n.º 14021 de 25 de abril de 2017, por lo tanto, se configuró con ello la excepción previa de ineptitud de la demanda por no haber sido demandado el acto administrativo principal.

3. Consideraciones

Dando alcance al par. 2º del art. 175 de la L.1437/2011, modificado por el art. 38 de la L.2080/2021, es procedente resolver sobre las propuestas, para lo cual se desarrollará la siguiente:

3.1. Tesis del Despacho

Se sostendrá que la excepción propuesta tiene vocación de prosperidad y, en consecuencia, se declarará probada.

Con el fin de respaldar la tesis planteada, se desarrollarán, en su orden, las siguientes premisas argumentativas: (i) la excepción de inepta demanda, (ii) proposición jurídica incompleta, a partir de las cuales se atenderá el caso concreto, veamos:

La excepción de inepta demanda

En torno a la excepción propuesta, el Consejo de Estado¹ ha manifestado que aquella corresponde al incumplimiento de los requisitos formales de la demanda, relacionados con su contenido y anexos, establecidos en los arts. 162, 163, 166 y 167 de la L.1437/2011, en cuanto indican qué debe contener el texto de la demanda, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella; o, por indebida acumulación de pretensiones.

Proposición jurídica incompleta

¹ CE S 3, sentencia del 5 de diciembre de 2018, C.P. M. Velásquez

Para resolver sobre la excepción propuesta por la demandada, debe acudirse a lo dispuesto por el num. 2 del art. 162 y art. 163 de la L.1437/2011, según los cuales, las pretensiones de la demanda deben plantearse con precisión y claridad y, cuando se pretenda la nulidad de acto administrativo, aquel debe individualizarse con total precisión, los que constituyen requisito de la demanda (Cap. III Título V Parte II L.1437/2011).

Los anteriores postulados cobran sentido y relevancia con la lectura de los arts. 43 y 74 *ejusdem*, los que definen (i) el acto administrativo definitivo, como aquel que decide directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con la actuación administrativa y (ii) los recursos en sede administrativa, entre ellos el de reposición, el de apelación y el de queja.

En efecto, la relevancia argumentativa de la mención normativa radica en que los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho se encuentran orientados a cuestionar la legalidad de los actos administrativos definitivos (art. 43) en tanto en ellos se plasma una decisión de la administración frente a la que proceden los recursos de ley para que sea aclarada, modificada, adicionada o revocada (art. 74), siendo aquel el acto administrativo principal, puesto que el acto administrativo que resuelve el recurso, por naturaleza, depende de la decisión inicial.

Vale señalar que, si bien el art. 163 de la L.1437/2011, señala que si el acto administrativo fue objeto de recursos, la pretensión de nulidad se entenderá, también, frente a los actos administrativos que desataron aquellos recursos, en una línea argumentativa que viene de tiempo atrás (2016), el Consejo de Estado², ha indicado que no ocurre lo mismo cuando se demandan los actos que resuelven los recursos contra el acto administrativo inicial puesto que aquellos tienen la potencialidad de confirmar, modificar o revocar aquel; ello implica que, si el acto que resuelve el recurso confirma o modifica la decisión inicial esta continuaría vigente conservándose incólume la presunción de legalidad, por lo que sería obligatorio demandar el acto principal si se quiere cuestionar la decisión administrativa que aquel comporta.

Cosa distinta, explica el Alto Tribunal, sería el evento en el cual el acto administrativo que resuelve el recurso revoca el acto administrativo principal, escenario en el que el acto principal desaparecería del ordenamiento jurídico por lo que el objeto de la pretensión de nulidad sería, sin duda, el acto que revocó la decisión objeto del recurso.

En una sentencia, relativamente reciente, el Consejo de Estado³ señaló sobre el particular:

33. Conforme a lo anterior, se tiene que la proposición jurídica incompleta ocurre en aquellos casos en los cuales no se individualiza con toda precisión los actos acusados, de acuerdo con los lineamientos que están señalados en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011. Significa, entonces, que es requisito indispensable demandar el acto que contiene la manifestación de la voluntad

² CE S1, providencia de 19 de mayo de 2016 exp. 13001-23-33-000-2013-00494-01 MP. M. Rojas

³ CE S2 sB, providencia de 5 de diciembre de 2019 exp. 11001-03-25-000-2014-00044-00 MP. S. Ibarra

de la administración respecto de la situación jurídica particular y concreta; y, además, las decisiones que en el procedimiento administrativo constituyan la unidad jurídica, pues, en tal sentido gira la decisión que se deba adoptar en la sentencia, en lo relacionado con las pretensiones de la demanda.

34. En síntesis de lo anterior, de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, se debe tener en cuenta que el acto o los actos administrativos que contienen íntegramente la manifestación de voluntad de la administración, frente a una situación jurídica particular, son los que deben ser objeto de impugnación, junto con aquellos que en la vía gubernativa o administrativa constituyan una unidad jurídica con el mismo, esto es, aquellos que resuelven los recursos interpuestos, de conformidad con el artículo 163 de la ley 1437 de 2011, toda vez que ellos determinan la órbita que delimita la decisión del juzgador, en lo relacionado con la pretensión de anulación de los mismos. Por ende, si no se observan tales aspectos, esto es, la proposición jurídica o individualización de la actuación administrativa acusada, de forma completa, se vicia de manera sustancial el contenido de la pretensión del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y con ello se impide un pronunciamiento de fondo frente a lo pretendido por el actor.

En efecto, la ficción que establece el art. 163 de la L.1437/2011 según la cual la pretensión de nulidad frente al acto administrativo principal comporta, a su vez, la pretensión de nulidad de los actos administrativos que decidieron los recursos frente a él interpuestos no funciona en doble vía, es decir, no tiene el alcance para considerar que, al demandarse la nulidad del acto administrativo que resolvió el recurso de reposición o el de apelación, la pretensión de nulidad debe considerarse, también, respecto al acto administrativo principal, ello atendiendo a que el acto administrativo principal, confirmado, es autónomo.

El Consejo de Estado⁴, al abordar el estudio de casos con similares contornos a los que el suscrito atiende, ha concluido, con solidez, en que la pretermisión en que incurre el demandante que se limita a procurar la nulidad del acto administrativo que resuelve el recurso propuesto, sin pretender la nulidad del acto administrativo principal, configura causal para tener por probada la excepción previa de ineptitud de la demanda, cuya lógica consecuencia es la terminación del proceso⁵.

3.2. Conclusiones en el caso concreto

Al revisar la demanda interpuesta por la Cooperativa de Transportes de Tanques y Camiones para Colombia – Covolco, se encuentra que la solicitud de nulidad elevada en la pretensión primera de la demanda se esgrime contra la Resolución n.º 14021 de 25 de abril de 2017, por medio de la cual se resolvió un recurso de apelación.

De conformidad con la documentación anexada al plenario, se destaca lo siguiente:

⁴ CE S4, providencia del 26 de julio de 2018 exp. 25000-23-37-000-2015-01816-01 MP. M. Chaves; providencia de 28 de noviembre de 2018 exp. 66001-2333-000-2014-00493-01 MP. S. Carvajal; CE S2 sB, providencia de 5 de diciembre de 2019 exp. 11001-03-25-000-2014-00044-00 MP. S. Ibarra;

⁵ CE S1 providencia de 16 de diciembre de 2020 exp. 05001-23-33-000-2012-00642-01 MP. R. Serrato

- Mediante Resolución n.º 17035 de 27 de mayo de 2016, la Superintendencia de Puertos y Transportes, resolvió una investigación administrativa, sancionando a Covolco, por incurrir en la conducta descrita en el art. 1º, Código 560 de la Resolución 10800 de 2003.
- Dentro del término de la Ley, la demandante presentó los recursos de reposición y en subsidio apelación, contra la referida resolución mediante radicado n.º 2016-560-043762-2 de 23 de junio de 2016.
- Mediante Resolución n.º 43304 de 30 de agosto de 2016 y 14021 de 25 de abril de 2017 se resolvieron los recursos de reposición y apelación, confirmando la decisión contenida en la Resolución n.º 17035 de 27 de mayo de 2016.

De lo expuesto se tiene que el accionante acudió ante esta jurisdicción a fin de que se declare la nulidad de la Resolución n.º 14021 de 25 de abril de 2017 y se deje sin efecto la sanción económica confirmada en la resolución impugnada, demandando únicamente la resolución que resolvió el recurso de apelación, con lo que omitió demandar la decisión administrativa que, en efecto, contiene la decisión de la administración que zanjó la investigación administrativa y resolvió imponer sanción por infringir la Resolución n.º 10800 de 2003, esto es la Resolución n.º 17035 de 27 de mayo de 2016, la cual fue confirmada por la administración.

Así, al encontrarse que la Resolución n.º 14021 de 25 de abril de 2017 no se erige como un acto autónomo, por estar en una inescindible relación de dependencia con la Resolución n.º 17035 de 27 de mayo de 2016, que resolvió sobre la investigación administrativa e impuso una sanción –acto administrativo principal-, se configura la ineptitud de la demanda por falta de proposición jurídica completa, en la medida en que ello imposibilita al Juez emitir una decisión de fondo, tal como lo propuso el apoderado de la entidad demandada en su escrito de excepciones.

En conclusión, deberá ser declarada la inepta demanda, ante la indebida integración de los actos a demandar, pues se evidencia que, en efecto, Covolco no incluyó todos los actos que contienen la totalidad de la voluntad de la administración, en esa medida se incumplió con el requisito de presentar la demanda señalando con exactitud y claridad lo que se pretende, de manera que se dará por terminado el proceso, declarando probada la excepción de *inepta demanda* y se ordenará el archivo del expediente.

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo de Facatativá,

RESUELVE:

PRIMERO: declarar probada la excepción de ineptitud de la demanda.

En consecuencia,

SEGUNDO: dar por terminado el proceso.

TERCERO: sin condena en costas.

CUARTO: ejecutoriada esta providencia, dispóngase el archivo del expediente previas las anotaciones correspondientes.

QUINTO: RECONOCER personería para actuar al abogado ARTURO ROBLES CUBILLOS, como apoderado de la Superintendencia de Puertos y Transportes, en los términos y para los efectos del poder conferido (fl. 111 C01 (010)).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

-firmado electrónicamente-
MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
Juez

004-S-000-

Firmado Por:

Elkin Mauricio Legarda Narvaez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Contencioso 001 Administrativa
Facatativa - Cundinamarca

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: 062a6b49921cfd5606e99b5bdda400937af4935af43932fe9c337004bdfa0875
Documento generado en 24/02/2022 07:20:28 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>