



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, doce (12) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación N°	70- 001-33-33-003- 2019-00029 -00
Demandante:	Inversiones Transportes González S.C.A.
Demandado:	Superintendencia de Puertos y Transporte

Asunto a decidir:

Procede el despacho, previo traslado a la parte demandada¹, a **resolver solicitud de medida cautelar presentada por el apoderado de la parte demandante referente a la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N° 30120 de 5 de julio de 2018**, por medio de la cual se impone una sanción pecuniaria al accionante con la investigación administrativa iniciada mediante la resolución N° 30258 de 14 de julio de 2016.

ANTECEDENTES.

Dentro de la presente actuación, se tiene que el 12 de febrero de 2019², Inversiones Transporte Gonzales S.C.A., presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la Superintendencia de Puertos y Transporte, a fin de obtener la nulidad de las siguientes decisiones administrativas:

- Resolución N° 30120 del 5 de julio de 2017³, por medio del cual se falla una investigación administrativa iniciada mediante la resolución N° 30258 de 14 de julio de 2016, en contra de la empresa de servicio público y transporte terrestre y automotor Inversiones Transporte Gonzales S.C.A.
- Resolución N° 70464 del 21 de diciembre de 2017⁴, por medio de la cual se resuelve recuso de reposición en contra la resolución N° 30120 del 5 de julio de 2017.
- Resolución N° 33800 del 30 de julio de 2018⁵, por medio del cual se resuelve recuso de reposición en contra la resolución N° 30120 del 5 de julio de 2017.

De igual forma, elevó solicitud de suspensión provisional de los efectos de la Resolución N° 30120 de 5 de julio de 2018,⁶ por medio de la cual falló un investigación administrativa imponiendo una sanción pecuniaria al accionante;

La demanda fue admitida a través de auto del 27 de febrero de 2020⁷, siendo debidamente notificada a las partes el 12 de agosto de 2020⁸.

¹ Expediente digital TYBA.

² Expediente digital TYBA.

³ Expediente digital TYBA.

⁴ Expediente digital TYBA.

⁵ Expediente digital TYBA.

⁶ Expediente digital TYBA.

⁷ Expediente digital TYBA.

A través de providencia del 27 de febrero de 2019⁹, se ordenó correr traslado de la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

La Superintendencia de Puertos y Transportes, emitió pronunciamiento sobre la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, manifestando que se opone a ella, toda vez que no se acreditó la violación de los preceptos legales o derechos fundamentales vulnerados con la expedición de los actos administrativos demandados; como tampoco se probó sumariamente los perjuicios ocasionados con la expedición de los mismo.

2. CONSIDERACIONES

Nos enseña el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, sobre la procedencia de medidas cautelares en los procesos declarativos de la jurisdicción contenciosa administrativa, indicando que podrán solicitarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada; solicitud a la cual, si es del caso, accederá el juez o magistrado por medio de providencia motivada a fin de proteger provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que tal decisión signifique un prejuzgamiento.

El artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, advierte que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión; bajo el supuesto de que guarden relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Sobre la clasificación y fines de cada una de las medidas a adoptar en el proceso, se afirma:

-Medidas preventivas. Las medidas cautelares preventivas buscan evitar que se produzca o aumente el daño causado por la Administración. Cuando éste es consecuencia de un acto administrativo, la suspensión de los efectos es la medida preventiva por antonomasia. (...)

-Medidas conservativas. Las medidas conservativas buscan mantener el statu quo previo a la decisión administrativa o a la acción u omisión de la Administración, para evitar que se vuelva irreversible la situación, o que no sea posible volver las cosas al estado anterior y por tanto lo único viable sea la indemnización de perjuicios.

-Medidas anticipativas. Quizás esta es la mayor novedad, pues este tipo de medidas cautelares le permiten al juez anticipar el derecho pedido como pretensión principal, en forma cautelar antes de la sentencia de fondo. Es claro que esa anticipación no puede ser de tal naturaleza que la situación en la que quede el demandante se convierta en irreversible en caso de perder el proceso.

-Medidas de suspensión. Se trata de la suspensión de los actos administrativos, que como se expuso es fundamentalmente preventiva. Sin embargo, el numeral 2 [Art. 230 L. 1437 de 2011] permite suspender todo tipo de procedimiento o actuación administrativa, debiendo el juez, además, ordenar corregir los defectos de que adolezca la actuación para que pueda continuar.”¹⁰

Entre las posibles medidas que el juez o magistrado puede decretar, sea una o varias, el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, enuncia:

⁸ Expediente digital TYBA.

⁹ Expediente digital TYBA.

¹⁰ Arboleda Perdomo, José E. “Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, 2ª Edición 2012, Ed. Leguís. Colombia. Pág. 357.

"1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.

2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

El doctrinante Juan Ángel Palacio Hincapié¹¹ define la suspensión provisional como el mecanismo a través del cual se solicita al juez administrativo la suspensión de la aplicación de un acto administrativo hasta tanto resuelva de fondo la controversia que se le plantea sobre su legalidad. Rescata el hecho de que la medida tiene consagración constitucional en el artículo 238 Superior, facultando para adoptarla a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y sobre su regulación en la Ley 1437 de 2011, refiere:

"La suspensión provisional es una medida cautelar que en el CPACA fue innovada en su redacción para facultar su procedencia. En el C.C.A anterior la suspensión provisional requería de un trámite previo, sumario y formalista. Se caracterizaba porque el juez para decretarla no podía acudir a silogismos y análisis profundos para llegar a la conclusión de que un acto infringe una norma superior. En la nueva redacción, por el contrario (sic), el juez puede y debe hacer los estudios necesarios, si es el caso, para llegar a la conclusión de suspender. (...) Eso significa que el juez debe hacer la valoración probatoria que le permita llegar a la deducción de la contradicción de las normas, salvo que tal contradicción de las normas se aprecie directamente de la confrontación del texto del acto con la norma superior invocada."

El artículo 231 del CPACA consagra los requisitos para que procedan tales medidas, los cuales se diferencian unas de otras, pues, depende la medida preliminar que se vaya a adoptar, particularmente, los a que atañen a la suspensión provisional de los actos controvertidos.

"ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

¹¹ HINCAPIÉ PALACIO, Juan Ángel. "Derecho Procesal Administrativo", Octava Edición 2013, Ed. Librería Jurídica Sánchez. Pág. 856.

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

La Sección Tercera - Subsección "A" del Consejo de Estado explicó que, de la norma transcrita se deducen como requisitos para la procedencia de dicha medida cautelar que: i) sea solicitada por el demandante, ii) exista una violación que "surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud" y iii) si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se acrediten, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados por los actores¹².

Así las cosas, para proceder a decretar la petición referida a la suspensión provisional de un acto, elevado dentro del medio de control cuya pretensión es la nulidad de un acto administrativo, es indispensable acreditar la violación de las disposiciones invocadas cuando surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores aducidas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, es decir, bajo estos parámetros debe centrarse el estudio de tal pedimento. Y adicionalmente, se pruebe al menos sumariamente el perjuicio.

CASO CONCRETO

El apoderado de la parte demandante solicita se decrete la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados, por medio de la cual se decidió una investigación administrativa imponiendo una sanción pecuniaria al accionante.

Como fundamento de su solicitud sostiene que con la sanción pecuniaria impuesta se inició un proceso de cobro coactivo en donde se ordenó una medida cautelar por el doble de la sanción impuesta en la resolución demandada, lo que le genera un perjuicio enorme a la empresa, el cual frena el normal desarrollo de la misma y además podría ser reportada con un historial negativo en la UEA Contaduría General de la Nación.

Por su parte, la entidad demandada emitió pronunciamiento sobre la solicitud de suspensión provisional, manifestando que se opone a ella, ya que no acreditó el accionante, la violación de los preceptos legales o derechos fundamentales vulnerados con la expedición de los actos administrativos demandados, igualmente, no probó sumariamente los perjuicios ocasionados con la expedición de los actos enjuiciados.

Hecha la anterior delimitación, corresponde determinar si los actos administrativo traídos a control judicial, desconoce los preceptos normativos informados por la parte demandante de manera tal, que permitan adoptar la decisión de disponer la suspensión provisional de sus efectos.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección "A", consejero ponente: Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera, providencia del 25 de noviembre de 2015, por medio de la cual se decidió los recursos de súplica contra el auto del 3 de septiembre de 2014, dictado por el magistrado conductor del proceso radicado al número 11001-03-26-000-2013-00162-00 (49150). Demandado: La Nación – Presidencia de la República – Ministerio de Minas y Energía.

Es importante precisar que el artículo 231 del CPACA, al momento de decidir sobre el decreto de una medida cautelar, faculta al Juez, para que de entrada pueda realizar un análisis a las normas invocadas como transgredidas y que también pueda estudiar las pruebas allegadas a la solicitud.

Es claro, que al momento del estudio de la procedencia o no de la medida cautelar, al tenor del inciso 2º del artículo 229, el juez, debe ser prudente, a fin de que no se tome partido en el juzgamiento del acto, y se viole el debido proceso y derecho de defensa de la parte demandada, quien tiene el derecho a que se valoren sus argumentos y los medios de pruebas en la sentencia.

Efectuado el análisis de confrontación del acto demandado con las disposiciones citadas por el apoderado de la parte demandante, se considera que no es posible en esta incipiente etapa procesal, determinar que las decisiones administrativas enjuiciadas violen las normas jurídicas contenidas en los artículos 29, 209 de la Constitución Política, pues será necesario que en las etapas procesales pertinentes, se logre establecer con grado de certeza si efectivamente los actos administrativos demandados, no contienen los cargos que fueron objeto de sanción, definidos de una manera precisa y clara frente a las normas que fueron quebrantadas según criterio de la entidad demandada, amen de que es necesario una estudio de confrontación probatoria respecto de los hechos que dieron lugar al inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, como quiera que es uno de los ejes centrales del ataque de nulidad que formula la parte demandante, el cual, prima facie, con las pruebas aportadas a este momento no se advierte.

El artículo 47 de la ley 1437 de 2011, establece:

ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

PARÁGRAFO. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

Revisado el contenido del acto administrativo atacado, se puede establecer que se precisaron los hechos que originaron el inicio de la actuación administrativa, se describió la disposición legal presuntamente vulnerada y la

norma que contenía las sanciones a imponer y se identificó al infractor, presupuestos contenidos en el artículo 47 ibídem.

El tema no es de simple confrontación de las normas superiores, si no que se requiere de un análisis de fondo y detallado, para finalmente llegar a la conclusión que en derecho corresponda respecto de la legalidad del acto administrativo demandado, por consiguiente, este despacho no encuentra mérito para declarar la suspensión provisional del acto administrativo en mención esta etapa procesal.

Resta señalar que de conformidad con el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, para proceder a decretar la petición referida a la suspensión provisional dentro del medio de control cuya pretensión es la nulidad de un acto administrativo, es indispensable acreditar la violación de las disposiciones invocadas cuando surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores aducidas como violadas o del estudio de las pruebas allegas con la solicitud, es decir, bajo estos parámetros debe centrarse el estudio de tal pedimento, pero, adicionalmente cuando se pretenda restablecimiento como en el presente caso, en menester que se pruebe al menos sumariamente el perjuicio¹³, pues no se aporta elemento de juicio alguno sobre el cual se edifica la afirmación del perjuicio que dice se genera con la decisión sancionatoria administrativa.

En mérito de lo expuesto, se **DECIDE:**

ÚNICO: NO DECRETAR la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Resolución N° 30120 de 5 de julio de 2018, por medio de la cual se impone una sanción pecuniaria al accionante con la investigación administrativa iniciada mediante la resolución N° 30258 de 14 de julio de 2016, en consideración a lo anteriormente expuesto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS
Juez

¹³ "ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos".