

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JURISDICCIONAL



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Medellín, once (11) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Radicado	05001 33 33 019 2020-00246 00
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante	Edwin Alexander Lotero Vanegas
Demandado	Municipio de Sopetrán
Auto Interlocutorio No.	155
Asunto	Resuelve medida cautelar

Procede el Despacho, dentro del término previsto por el Artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a resolver la solicitud de medida solicitada por la parte demandante en escrito separado que obra en el archivo 14SolicitaSuspension.pdf del expediente virtual, mediante la cual, solicita la suspensión provisional de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No. 263 del 2018, No. 135 del 27 de abril de 2020 y la Resolución No 235 del 10 de junio de 2020, por medio de las cuales se libra mandamiento de pago en virtud de la Resolución No. EMB0001 del 14 de junio de 2016, se niega la caducidad y la prescripción de la sanción dentro del trámite contravencional de tránsito impuesta al señor Edwin Alexander Lotero Vanegas.

I. Antecedentes

1. Sobre el contenido de la demanda.

El veintiuno (21) de octubre de 2020 el señor Edwin Alexander Lotero Vanegas instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, prevista en el artículo 138 del CPACA, en contra del Municipio de Sopetrán, con el objeto que se declare la nulidad de la Resolución No. 135 del 27 de abril de 2020 por medio de la cual se niega la prescripción de la sanción impuesta dentro de un trámite contravencional de tránsito y la Resolución No. 235 del 10 de junio de 2020, por la cual se resuelve el recurso de apelación que confirmó el contenido del Oficio No. 135 de 2020.

A título de restablecimiento del derecho solicita se reintegre el pago de las sanciones que se paguen o se llegaran a pagar, se condene a la entidad demandada al pago de los perjuicios patrimoniales causados con anterioridad a la presentación de la demanda, esto es, por concepto de daño emergente: a) Asistencia Jurídica por el proceso administrativo Contravencional de Tránsito: por la suma de tres millones de

pesos (\$3.000.000) y a título de daños morales b) La suma de once millones setecientos cuarenta y cinco mil pesos (\$11.745.000), así como el pago de la indemnización integral consagrada en el artículo 16 de la ley 446 de 1998, la suspensión del cobro coactivo por el valor de las multas.

2. La solicitud de medida cautelar de suspensión provisional.

La parte demandante elevó solicitud de medida cautelar pidiendo la suspensión provisional de los actos administrativos contenidos en la Resolución No. 263 del 2018, oficio No. 135 del 27 de abril de 2020 y la Resolución No 235 del 10 de junio de 2020, por medio de las cuales se libra mandamiento de pago en virtud de la Resolución No. EMB0001 del 14 de junio de 2016, se niega la caducidad y la prescripción de la sanción dentro del trámite contravencional de tránsito impuesta al señor Edwin Alexander Lotero Vanegas.

Para fundamental su solicitud, el demandante argumenta que el Inspector de Policía y Tránsito del Municipio de Sopetrán infringió el artículo 29 de la Constitucional, en razón directa a que el proceso contravencional sancionatorio se adelantó sin los requerimientos del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, aplicable por remisión expresa del artículo 162 del Código Nacional de tránsito, toda vez que éste no contiene el procedimiento a seguir en materia contravencional, solo regula el procedimiento para la imposición del comparendo y adicionalmente está pretermitiendo sin justificación el procedimiento para conceder la caducidad y prescripción de la acción contravencional.

Aduce que con el actuar de la entidad demandada al adelantar el procedimiento contravencional de tránsito se vulneró el principio de legalidad por falta de notificación, se vulneró el debido proceso administrativo, el derecho de defensa y el derecho al acceso a la administración de justicia que son el conjunto de garantías que salvaguardan la defensa del inculpado.

Señala además que la imposición de las sanciones contravencionales le están generando perjuicios irremediables por la injustificada información negativa en el registro único nacional de conductores como persona morosa en el pago de sanciones, asunto que afecta, además, su habeas data financiero por el reporte negativo de multas de tránsito, el desarrollo normal de sus actividades profesionales, sociales y de esparcimiento en la medida que no puede realizar desplazamientos en su automotor en condiciones dignas, asunto que afecta su tranquilidad y sosiego familiar.

3. Traslado de la medida cautelar.

El medio de control que nos ocupa fue admitido mediante auto notificado por estados del nueve (9) de abril de 2021 (archivo 15AutoAdmite.pdf del expediente virtual) y a

su vez por auto de la misma fecha, se corrió traslado de la medida solicitada (archivo 16TrasladoMedida.pdf del expediente virtual).

La entidad demandada por su parte, presentó dentro del término de ley, escrito de oposición a la solicitud cautelar (archivo 18ContestaMedida), argumentando que se pretende dejar sin efectos una actuación regida por el debido proceso y con la observancia de los requisitos sustantivos y procedimentales.

De no concederse la medida no se estaría violentado el acceso a la administración de justicia por parte del Municipio y menos por el Despacho, ya que las resoluciones que pretenden sean anuladas cuentan con la presunción de legalidad propias de las actuaciones administrativas y el infractor ya fue vencido en el procedimiento sancionatorio adelantado en su contra con todas las garantías que término con la imposición de la sanción.

Adicionalmente manifestó que, en caso de concederse la suspensión provisional de los actos cuestionados, se estaría permitiendo que quien fue objeto de una sanción por embriaguez nuevamente conduzca por las vías nacionales, departamentales y municipales libremente, pese a su antecedente y a las disposiciones del legislador sobre este tipo de infracciones y con el inminente peligro de la repetición de la conducta reprochada.

Finalmente expuso que no existe justificación legal para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos administrativos sancionatorios, cuando éstos no adolecen de nulidad por haber sido proferidos con el cumplimiento de todos los requisitos y respeto del debido proceso.

4. Problema jurídico:

Consiste en determinar si se reúnen los requisitos de ley que permitan disponer el decreto de la medida cautelar solicitada, consistente en la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 263 del 2018, oficio No. 135 del 27 de abril de 2020 y la Resolución No 235 del 10 de junio de 2020, por medio de las cuales se libra mandamiento de pago en virtud de la Resolución No. EMB0001 del 14 de junio de 2016, se niega la caducidad y la prescripción de la sanción dentro del trámite contravencional de tránsito impuesta al señor Edwin Alexander Lotero Vanegas.

II. Consideraciones

1. De la naturaleza, procedencia, trámite y requisitos de las medidas cautelares.

Sobre la suspensión de los efectos de los actos administrativos ha quedado definido, a nivel jurisprudencial y normativo, que ésta es una excepción a la presunción de legalidad que revisten dichos actos.

Respecto de su procedencia, se ha indicado que se configura en aquellos eventos en que se advierta la flagrante infracción de las normas superiores en que dichos actos deben fundarse; en este sentido, el Artículo 238 de la Constitución¹ permite a esta Jurisdicción suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de impugnación, bajo los parámetros legales que correspondan.

Por su parte, el Artículo 229² del CPACA prevé lo relacionado con el trámite de las medidas cautelares, en punto a lo cual se advierte que pueden solicitarse, bien con antelación a la admisión del medio de control, o en cualquier estado del proceso, en todos los procesos declarativos que se adelanten contra esta Jurisdicción a fin de preservar el objeto del medio incoado y efectivizar la decisión que posteriormente haya de proferirse.

A su turno el Artículo 231 *ibidem*³ establece los requisitos para decretar este tipo de medidas, de lo cual se extrae la facultad conferida al Juez administrativo para que, desde la etapa procesal en la que se solicite la medida, corrobore si existe la violación normativa endilgada a los actos administrativos atacados, contrastando el acto con las normas que se alegan transgredidas, así como de la valoración de las pruebas que acompañen la petición.

Sin embargo, se advierte que cuando el Artículo 229 prevé que *“La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”* impone al Juez una cautela y mesura adicionales a las que siempre debe revestir en sus actuaciones, a efectos de impedir que la decisión que adopte respecto de la solicitud implique, anticipe, ni se traduzca

¹ La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

² En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos ~~y en los procesos de tutela~~ del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

³ Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

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

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

en lo que pudiera entenderse como sentido del fallo, y que tampoco le quede vedado efectuar una completa valoración, tanto del material probatorio recaudado en el proceso, como de los argumentos de defensa que cada una de las partes presenten en el mismo.

A partir de la normativa expuesta se puede afirmar que la suspensión provisional es una medida cautelar de carácter material, como quiera que, con su decreto, se suspende el atributo de la fuerza ejecutoria de que goza el acto administrativo, con la finalidad de proteger los derechos subjetivos o colectivos que se pueden conculcar con la aplicación o concreción del acto administrativo cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona.

2. La ponderación entre los intereses en colisión:

Para que se acceda a la protección cautelar, habiéndose aportado por el solicitante no sólo los argumentos, información, documentos, pruebas de perjuicios y justificación respectiva, es necesario que el Juez realice un juicio de ponderación, respecto a si es más gravoso para el interés público negar o conceder la medida cautelar solicitada.

Sobre éste tema, el H. Consejo de Estado⁴, indicó:

“(...) El subprincipio de proporcionalidad strictu sensu o mandato de ponderación impone, por tanto, que los actos y los beneficios que se deriven de la adopción de la decisión guarden un equilibrio razonable y para establecer si ello es así, tanto la doctrina como la jurisprudencia han estructurado el denominado “juicio de ponderación”, cuyo propósito no es otro que establecer si la decisión o actividad que se somete a dicho tamiz respeta, o no, la denominada “ley de la ponderación”, de conformidad con la cual cuanto mayor sea el grado de detrimento del principio, derecho o interés jurídico que retrocede en el caso concreto, mayor ha de ser la importancia de la satisfacción de aquel principio, derecho o interés que se hace prevalecer (...).”

En virtud del sub principio de proporcionalidad, debe revisarse la satisfacción o no de derechos y bienes jurídicos tachados como legítimos o ilegítimos y el grado de realización de la finalidad de la intervención, llevándose a cabo una comparación entre la realización del propósito de la medida enjuiciada y el de la afectación o detrimento causado al principio, derecho o interés intervenido o insatisfecho en el caso concreto.

DEL CASO EN CONCRETO:

Advertidas las circunstancias que han de acreditarse para que proceda la medida cautelar, se pasará a analizar cada uno de dichos requisitos en el caso particular:

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia del CINCO (05) de junio de dos mil ocho (2008). Expediente No. 15001233100019880843101-8031, radicado interno 8431.

1. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.

Del contenido de los actos administrativos acusados se desprende efectivamente que el titular del derecho reclamado a través de la presente demanda, es el demandante, en tanto es el señor Edwin Alexander Lotero Vanegas el destinatario de las decisiones allí ordenadas y el obligado a asumir las sanciones contravencionales impuestas por la Inspección de Policía y Tránsito del Municipio de Sopetrán-Antioquia.

2. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; y la vulneración 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.

Para el Despacho, los argumentos expuestos frente a los fundamentos de derecho que sustentan el *petitium*, considera que los mismos son suficientes para tener por razonablemente fundadas las pretensiones expuestas en este trámite. No obstante, de ellos y de la comparación de los actos administrativos acusados con las normas de orden superior y legal que se alegan presuntamente desconocidas, o aún de la valoración de los elementos probatorios acompañados a la solicitud, no se evidencia que exista una manifiesta infracción de las normas que se invocan, tal como pasa a verse:

Dentro de los fundamentos de derecho, la parte actora alega la vulneración al debido proceso contenido en el artículo 29 de la Constitución Política, aduciendo especialmente que el Inspector de Policía y Tránsito del Municipio de Sopetrán adelantó el proceso contravencional sancionatorio sin los requerimientos del artículo 47 y siguientes de la ley 1437 de 2011, esto es, no le notificó en debida forma, ni dentro del término consagrado legalmente para dicha actuación, los comparendos y actos administrativos proferidos en su contra, vulnerando su derecho de defensa.

Dice adicionalmente y pese a ser evidente la vulneración de sus derechos, ya que las resoluciones que ponen fin al proceso contravencional fueron proferidas después de los seis (6) meses que concede el artículo 161 de la Ley 679 de 2002 a la autoridad de tránsito como plazo máximo para definir la situación concreta del investigado como infractor de las normas de tránsito contados desde la fecha de la ocurrencia de los hechos, se negó a declarar la caducidad y/o prescripción de los comparendos y del proceso de cobro coactivo adelantado en su contra dentro del cual no le han notificado el mandamiento de pago a sabiendas que han transcurrido más de tres (3) años desde la ocurrencia de los hechos que llevó a la imposición del comparendo que impone la sanción.

Para el Despacho, si la pretendida suspensión de los actos administrativos, deviene de la presunta vulneración al debido proceso y demás normas atrás mencionadas, por

la indebida notificación de las órdenes de comparendo y carencia de requisitos formales; resulta propio que tal pronunciamiento se reserve a futuro, como quiera que exige un análisis jurídico de fondo a partir del debate litigioso y probatorio que se concreta en la sentencia, una vez analizado el expediente administrativo sancionatorio completo, ya que a la fecha sólo se tienen los actos administrativos aportados por el demandante; por lo que en esta etapa procesal no es posible dar por sentado que los actos administrativos transgreden el ordenamiento constitucional o legal, en tanto el litigio se concreta en examinar la presunción de legalidad que ostentan las decisiones administrativas demandadas, desde un análisis complejo bajo el principio de la inmediación y concentración de las pruebas.

En este sentido estima necesario destacar que el Consejo de Estado ha definido que a efectos de proceder la suspensión provisional de un acto administrativo la infracción en que éste incurra debe ser de una entidad tal que permita verificar, de manera clara, ostensible, flagrante o manifiesta, que el acto acusado contraría lo dispuesto en normas de orden superior⁵.

Así mismo, en providencia de 29 de mayo de 2014, el Máximo Tribunal en lo Contencioso⁶ señaló:

“La suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que actos manifiestamente contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada del impugnante, que en consideración del juzgador sea procedente en razón de la claridad de la infracción al principio de legalidad. En consecuencia, es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo sus efectos jurídicos⁷. En este sentido, su finalidad no puede ser otra que la de evitar, transitoriamente, la aplicación del acto administrativo, en virtud de un juzgamiento provisional del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho⁸. (...)

4.2.- De acuerdo con los anteriores argumentos, cabe afirmar que la suspensión provisional como medida cautelar diseñada para el procedimiento contencioso administrativo procede, a petición de parte, “cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de pruebas allegadas con la solicitud”, figura que ha sido ampliamente definida en cuanto a su contenido y procedencia por la jurisprudencia de la Sala Plena de esta Corporación⁹ (...)

Su procedencia está determinada por la evidente, ostensible, notoria o palmaria vulneración del ordenamiento jurídico, establecida mediante la confrontación de un acto administrativo con el universo normativo superior al cual está sujeto, y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado.

⁵ Sección Tercera. Auto 21845, 7 de febrero de 2002. C.P. Alíer Hernández Enríquez.

⁶ Sección Tercera, C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Sentencia del 29 de mayo de 2014. Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00034-00(50221).

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 18 de julio de 2002, exp. 22477, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez: “La jurisprudencia ha precisado que, por tratarse de una medida cautelar, su procedencia quedará obstaculizada cuando el acto se ha cumplido y sus efectos –y por consiguiente el perjuicio– se han consumado”.

⁸ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de derecho administrativo. Contencioso Administrativo, T.III, 3ª reimp., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p.482.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 22 de marzo de 2011, CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 38.924.

Esto significa que la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada sobre los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del periculum in mora y del fumus boni iuris, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio...”

Así entonces, resulta claro que en esta etapa procesal no se advierte la imperiosidad de ordenar la suspensión de los actos acusados Resolución No. 263 del 2018, Oficio No. 135 del 27 de abril de 2020 y la Resolución No 235 del 10 de junio de 2020, por cuando no se evidencia una palmaria vulneración de las normas citadas por la parte actora y que se concretan en la defensa del debido proceso, derecho de defensa y/o contradicción, pues, lo cierto es que, dichos cargos de nulidad deben estudiarse cuando se tenga, como se indicó en párrafos antepuestos, el expediente administrativo que contiene los antecedentes de la actuación objeto del proceso.

3. Que el no otorgamiento de la medida cause un perjuicio irremediable, o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Aunque la parte actora señala que la imposición de la sanción contravencional le está generando perjuicios irremediables por encontrarse reportado injustificadamente en el registro único nacional de conductores como persona morosa en el pago de sanciones asunto que afecta además, su habeas data financiero por el reporte negativo de multas de tránsito y adicionalmente manifiesta que producto de la suspensión de la licencia de conducción no puede realizar desplazamientos en condiciones dignas y requiere de su vehículo para ejercer las diversas ocupaciones en su profesión, el desarrollo normal de sus actividades sociales y de esparcimiento, asunto que afecta su tranquilidad.

En razón a lo anterior, el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, le exige al interesado probar al menos sumariamente la existencia de un perjuicio, o serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios, condiciones éstas que en el *sub lite* no se cumplen, pues por un lado no se advierte la necesidad apremiante de liberar de la decisión sancionatoria impuesta por la autoridad administrativa ante el riesgo de prevenir la vulneración a derechos o garantías fundamentales, así como tampoco pondría en riesgo los efectos de una eventual sentencia favorable, ni mucho menos los haría nugatorios.

Si bien la imposición de una sanción –sea cual fuese su cuantía-, le exige al sancionado asumir un costo que tiene incidencia directa en sus finanzas; no por ello se puede predicar la concurrencia de un perjuicio que a fin de ser evitado, exija limitar

a priori los efectos jurídicos de unos actos administrativos que en los términos del artículo 88 del CPACA¹⁰ se hallan revestidos de la presunción de legalidad.

CONCLUSIÓN

Como quiera que en el presente caso no concurren los requisitos exigidos para acceder al decreto de la medida cautelar deprecada, se impone negar la medida solicitada.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECINUEVE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**

RESUELVE

Primero: Negar la medida de SUSPENSIÓN PROVISIONAL formulada contra los actos administrativos contenidos en la Resolución No. 263 del 2018, Oficio No. 135 del 27 de abril de 2020 y la Resolución No 235 del 10 de junio de 2020, por medio de las cuales se libra mandamiento de pago en virtud de la Resolución No. EMB0001 del 14 de junio de 2016, se niega la caducidad y la prescripción de la sanción dentro del trámite contravencional de tránsito impuesta al señor Edwin Alexander Lotero Vanegas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

Segundo: Ejecutoriado este proveído, continúese con el trámite del proceso, en el estado en que se encuentre.

NOTIFÍQUESE

DGG



PATRICIA CORDOBA VALLEJO
Juez

NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO
JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO - En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior. Medellín, 13 de Mayo de 2021.

LISSET MANJARRÉS CHARRIS
Secretaria (No requiere firma)

¹⁰ "Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo..."