



Villavicencio, veintiséis (26) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: COOPERATIVA SANTANDEREANA DE
TRANSPORTADORES LIMITADA (COPETRAN)
DEMANDADO: NACIÓN – SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y
TRANSPORTES
EXPEDIENTE: 50001-33-33-008-2018-00099-00

Procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados, esto es, de la Resolución N° 20045 del 04 de diciembre de 2014, por medio de la cual se abre investigación administrativa, Resolución N° 22937 del 22 de junio de 2016, por medio de la cual se falla una investigación administrativa, Resolución N° 52331 del 03 de octubre de 2016, por medio del cual se resuelve el recurso de reposición (RES. 22937 22/06/2016) y Resolución N° 29358 del 30 de junio de 2017, a través de la cual se resuelve el recurso de apelación (RES. 22937 22/06/2016) y se confirma en todas sus partes la sanción, expedidas por la Superintendencia de Puertos y Transportes.

ANTECEDENTES

La Cooperativa Santandereana de Transportadores Limitada (COPETRAN), a través de apoderada judicial presentó demanda ordinaria a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, con la que pretende sea declarada como nula, ineficaz y sin efecto jurídico alguno, la Resolución No. 20045 del 04 de diciembre de 2014, emitida por la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, por medio de la cual se abre investigación administrativa en contra de la empresa de transporte público automotor Cooperativa Santandereana de Transportadores Limitada Coopetran; que sea declarada como nula, ineficaz y sin efecto jurídico alguno, la Resolución No 22937 del 22 de junio de 2016, emitida por la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, por medio de la cual se falla investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 20045 del 04 de diciembre de 2014, en contra de la empresa de transporte público automotor Cooperativa Santandereana de Transportadores Limitada Coopetran, en donde se declara responsable a la cooperativa por contravenir el literal e) del Artículo 46 de la Ley 336 de 1996, al incurrir en la conducta descrita en el Artículo 1°, código 587 en concordancia con el 556 de la Resolución 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva y, en consecuencia sanciona con multa, solicitando el pago de la misma, la presentación del soporte de pago, so pena que vencido el plazo de acreditación del pago se proceda a cobro coactivo.

Que sea declarada como nula, ineficaz y sin efecto jurídico alguno, la Resolución No. 52331 de fecha 03 de octubre de 2016, emitida por la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, por la cual se resuelve el Recurso de Reposición interpuesto por la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de carga Cooperativa Santandereana de Transportadores Limitada Coopetran, contra la Resolución No. 22937 del 22 de junio de 2016, en donde se decidió confirmar en todas sus partes la resolución impugnada y se concedió el Recurso de Apelación solicitado por la sancionada, siendo competente para desatarlo la Superintendencia de Puertos y Transporte; y que sea declarada como nula, ineficaz y sin efecto jurídico alguno, la Resolución No. 29358 del 30 de junio de 2017, emitida por la Superintendencia de Puertos y Transporte, por la cual se resuelve el Recurso de Apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 22937 del 22 de junio de

Medio de Control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado:	50-001-33-33-008-2018-00099-00
Convocante:	COPETRAN
Demandado:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
Proyecto:	MSRP/



2016, por medio de la cual se confirmó en todas sus partes la sanción a la empresa de transporte terrestre automotor de carga.

Finalmente, que se exonere de la sanción pecuniaria que en contra de la demandante impuso la Superintendencia de Puertos y Transporte, derivada de la investigación objeto de estudio (folios 10 y 11 del expediente).

La demanda fue instaurada y conocida inicialmente por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, quien la admitió el 26 de octubre de 2017 (folio 71), la cual fue notificada, contestada por la demandada y se corrió traslado de las excepciones propuestas (folio 85); sin embargo, previo a fijar fecha para la realización de la audiencia inicial, mediante auto del 21 de marzo de 2018 (folio 86) el Juzgado declaró falta de competencia por el factor territorial.

Remitido el expediente, correspondió por reparto a éste Estrado Judicial y con auto del 04 de mayo de 2018 se declaró la falta de competencia y se propuso el conflicto negativo de competencia (folios 95 y 96); es así, que con proveído del 07 de noviembre de 2018 el Consejo de Estado resolvió el mismo, señalando que la competente para conocer del asunto es la suscrita Jueza Octava Administrativa de Villavicencio (folios 107 al 110).

Con auto del 12 de marzo de 2019 se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos demandados (folio 15 cuaderno medida cautelar); sin que la parte demandada hiciera pronunciamiento alguno.

Los argumentos utilizados por el demandante como sustento para que se conceda la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados, son los siguientes:

"De conformidad con lo establecido en el Art. 229 del C.P.A.C.A. es viable la solicitud de Medidas Cautelares para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, razón por la que en el presente asunto, de manera comedida me permito solicitar al señor Juez que atendiendo a lo consignado en el Art. 230 Núm 3 ibídem, se sirva decretar la Suspensión Provisional de los actos administrativos que se demandan, con fundamento en los hechos narrados en el presente escrito, pues claramente se pretende por parte de la administración la exigibilidad de una sanción que a todas luces es contraria a Derecho.

Consagra la norma en cita:

"Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: (...)

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo." (folios 11 y 12 del cuaderno de medida cautelar).

CONSIDERACIONES

El artículo 238 de la Constitución Política, faculta a los Jueces en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de impugnación judicial, como medida cautelar, antes de concluir el proceso, siempre que se cumplan los motivos y requisitos que establezca la ley.



La Ley 1437 de 2011 o C.P.A.C.A., en su segunda parte, Título V, Capítulo XI, abarca el tema de las medidas cautelares, procedencia (art. 229), contenido y alcance (art. 230), requisitos (art. 231), procedimiento (art. 233), de urgencia (art. 234), modificación y levantamiento (art. 235), recursos (art. 236) entre otras.

La suspensión provisional de los actos administrativos, como medida cautelar de suspensión, se encuentra ubicada en el numeral 3º del artículo 230 ibídem, y como presupuesto para su procedencia y decreto, indica el inciso primero del artículo 231 ad iusdem, que:

"Art. 231. Requisitos para Decretar las Medidas Cautelares. Cuando se pretende 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. (...)"

Esta disposición, fue objeto de estudio por el H. CONSEJO DE ESTADO, al momento de la implementación de la Ley 1437 de 2011, corporación que interpretó, que:

"La nueva normativa presenta variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud."

En ese sentido, tanto la fuente primaria del derecho, esto es, la norma jurídica y la jurisprudencia, como fuente auxiliar del derecho, unísonamente habilitaron a los jueces para efectuar un estudio más amplio de ella y del material probatorio aportado para dicho fin.

Sin embargo, aunque el legislador haya ampliado el espectro de sustentación para efectuar el análisis correspondiente a resolver sobre las medidas cautelares, y así mismo, haya establecido que la decisión de ellas no implica prejuzgamiento, también es cierto, que el juzgador debe ser prudente en la toma de la decisión en que llegare a decretar la medida cautelar, pues no debe apresurarse a dictarla, sino considera que está plenamente acreditada la necesidad de la misma, pues razona el Despacho, que el precepto normativo referente al no prejuzgamiento, fue establecido por el legislador para hacer referencia a la nueva facultad que tiene el operador judicial de apreciar y hacer valoraciones sobre los medios probatorios allegados al expediente, dado que ésta potestad solamente le estaba atribuida en el momento de la sentencia, y en ese orden de ideas, el juez tiene en su generalidad tres (3) reglas¹ para determinar la procedencia de las medidas cautelares, estas son: la apariencia de buen derecho ("*fumus boni iuris*"), que haya un peligro en la demora ("*periculum in mora*") y en algunos casos, que se presten las garantías para cubrir los posibles daños ("*contracautelas*").

De conformidad con lo anterior, para proceder a decretar la suspensión provisional de un acto administrativo, cuya pretensión es la nulidad del mismo acto, es indispensable acreditar la violación de las normas superiores aducidas como transgredidas.

Así las cosas, atendiendo los argumentos planteados en la solicitud de suspensión provisional, el problema jurídico que corresponde resolver al Despacho para determinar si procede o no la medida cautelar, radica en establecer si con la expedición de los actos administrativos acusados, se violó el debido proceso, y así los principios que los cobijan y el

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-490 del 4 de mayo de 2000, Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, que estudió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 327 y 513 del extinto Código de Procedimiento Civil, referentes a medidas cautelares, en el que se tocó el tema de las exigencias para su decreto, conforme la doctrina y el derecho comparado.



derecho a la defensa, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, así como el procedimiento sancionatorio señalado en los artículos 47 y 48 del C.P.A.C.A., y lo consignado en la Ley 336 de 1996, Estatuto Nacional del Transporte, en sus artículos 44 al 46, los cuales establecen:

La Constitución Política, en su artículo 29, señala:

“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

Se tiene que la Ley 1437 de 2011 ó Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indica respecto del procedimiento sancionatorio:

“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.

ARTÍCULO 48. PERÍODO PROBATORIO. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.”



En igual sentido, la ley 336 de 1996, Estatuto Nacional del Transporte, en sus artículos 44 al 46, señaló:

"ARTÍCULO 44. De conformidad con lo establecido por el Artículo 9o. de la Ley 105 de 1993, y para efectos de determinar los sujetos y las sanciones a imponer, se tendrá en cuenta los criterios que se señalan en las normas siguientes.

ARTÍCULO 45. La amonestación será escrita y consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta.

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:

- a) Cuando el sujeto no le haya dado cumplimiento a la amonestación.*
- b) En caso de suspensión o alteración parcial del servicio.*
- c) En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante.*
- d) <Literal modificado por el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> en los casos de incremento o disminución de las tarifas de prestación de servicios no autorizada, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso y carga.*
- e) En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte.*

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:

- a. Transporte Terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- b. Transporte Fluvial: de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- c. Transporte Marítimo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- d. Transporte Férreo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes.*
- e. Transporte Aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes."*

De conformidad con el material probatorio que obra en el proceso, se concluye que efectivamente se adelantó la Investigación Administrativa en contra de COPETRAN, donde se expidieron la Resolución N° 20045 del 04 de diciembre de 2014, por medio de la cual se abre investigación administrativa, Resolución N° 22937 del 22 de junio de 2016, por medio de la cual se falla una investigación administrativa, Resolución N°. 52331 del 03 de octubre de 2016, por medio del cual se resuelve el recurso de reposición (RES. 22937 22/06/2016) y Resolución N° 29358 del 30 de junio de 2017, a través de la cual se resuelve el recurso de apelación (RES.22937 22/06/2016) y se confirma en todas sus partes la sanción, expedidas por la Superintendencia de Puertos y Transportes; sin embargo, esta prueba documental, por sí sola, no prueba la ilegalidad de los actos administrativos acusados.

Considera el Despacho que en esta etapa introductoria del proceso, no se hizo un consistente cargo de vulneración de las normas superiores, sin más fundamento, ni demostración probatoria sumaria de dichos supuestos; de tal manera, que no se logró acreditar las reglas o presupuestos para la procedencia del decreto de medidas cautelares, especialmente la apariencia de buen derecho, que se presentó un peligro en la demora de la resolución, o una necesidad imperiosa y urgente de suspender provisionalmente los efectos del acto administrativo demandado.



Entonces, en este momento procesal no se cuenta con los elementos de juicio suficientes, de los que se advierta la vulneración de las normas superiores aducidas como trasgredidas y tampoco se acredita la urgencia de adoptar la medida cautelar solicitada.

Por tal razón, se negará la suspensión provisional de los actos acusados, con la advertencia que esto no es óbice para que continúe el trámite del proceso y mediante sentencia se examine el contenido de la Resolución N° 20045 del 04 de diciembre de 2014, por medio de la cual se abre investigación administrativa, Resolución N° 22937 del 22 de junio de 2016, por medio de la cual se falla una investigación administrativa, Resolución N° 52331 del 03 de octubre de 2016, por medio del cual se resuelve el recurso de reposición (RES. 22937 22/06/2016) y Resolución N° 29358 del 30 de junio de 2017, a través de la cual se resuelve el recurso de apelación (RES. 22937 22/06/2016) y se confirma en todas sus partes la sanción, expedidas por la Superintendencia de Puertos y Transportes.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio**,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos demandados, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada la presente providencia, **por Secretaría**, regresen las diligencias al despacho para fichar fecha de Audiencia Inicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

VELKIS ELIANA SERRATO AZA
Jueza del Circuito

	Rama Judicial Consejo Superior de la Judicatura República de Colombia	JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO		
La providencia calendada 26 de MARZO de 2019 , se notifica por anotación en Estado Electrónico N° 010 del 27 de MARZO de 2019 .		
LAUREN SOFIA TOLOZA FERNANDEZ Secretaría del Circuito		