

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

### MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, 28 de julio de dos mil veintidós (2022)

**RADICACIÓN NÚMERO:** 73001-33-33-009-2018-00154-01  
**MEDIO DE CONTROL:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho.  
**DEMANDANTE:** Empresa de Transportes Rápido Tolima S.A.  
**APODERADO:** Luz Mery Alvis Pedreros.  
**DEMANDADO:** Nación-Ministerio de Transporte y Superintendencia de Transporte.  
**APODERADO:** Luz Yaneth Zabala Bahamón y Sergio Andrés González Rodríguez.  
**REFERENCIA:** Apelación sentencia.

Decide la Sala<sup>1</sup> el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Sentencia de fecha 4 de diciembre de 2020, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, dentro del proceso promovido por la Empresa de Transportes Rápido Tolima S.A., en contra de la Superintendencia de Puertos y Transporte, y el Ministerio de Transporte, que negó las súplicas de la demanda.

#### ANTECEDENTES.

##### La demanda

La demandante por conducto de apoderada judicial instauró medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Transporte, con el fin de que se despachen las siguientes:

**Declaraciones y condenas** (fls. 131 a 132 del documento 003\_CdnoPpal-1 del expediente digital) como pretensiones principales la apoderada del demandante solicitó:

- Que se declare la nulidad de las Resoluciones: **i.** No. 4855 del 31 de marzo de 2015, **ii.** No. 28425 del 28 de junio de 2017 y **iii.** No. 55447 del 27 de octubre

---

<sup>1</sup> Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”; y el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue discutida, aprobada y firmada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

de 2017, expedidas por la Superintendencia de Transporte, por haberse proferido de forma irregular y con desconocimiento del derecho a la defensa y audiencia de María Miriam Arteaga De Parra, en calidad de Representante Legal de la Empresa Transportes Rápido Tolima S.A.

#### **A título de restablecimiento del derecho.**

- Se ordene a la Superintendencia de Puertos y Transporte y/o al Ministerio de Transporte, revocar la sanción impuesta a la Empresa de Transportes Rápido Tolima S.A., en la suma de 120 S.M.M.L.V., para el año 2015.
- Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene a Superintendencia de Puertos y Transporte y/o al Ministerio de Transporte a reconocer y pagar, todas las sumas correspondientes a la reparación del daño causado, de conformidad a la siguiente tasación de perjuicios:
  1. Como daño patrimonial (Daño Emergente y Lucro Cesante) la suma de \$30.000.000.00
  2. Como daño Extrapatrimonial (Morales y en relación) el valor de 100 SMLMV.

Para un total de reparación por daño tasado en la suma de \$108.124.000.00.

- Que la condena respectiva sea actualizada aplicando los ajustes de valor desde fecha de la expedición del acto administrativo que confirmó la sanción, hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que le ponga fin proceso. Así mismo que se ordene el cumplimiento de la sentencia de conformidad con el artículo 192 del C. de P.A. y de lo C.A., y finalmente condenar en costas a la parte demandada.

#### **Hechos.** (fls. 117 a 130 del documento 003\_CdnoPpal-1 del expediente digital).

Como circunstancias fácticas que esboza la parte actora en el libelo introductorio, de manera sintetizada se establecen:

1. Que la Superintendencia de Puertos y Transporte a través de Resolución 4855 del 31 de marzo de 2015, aperturó investigación administrativa en contra de la Empresa de Transportes Rápido Tolima S.A., que fue notificada por aviso el 17 de abril de 2015.
2. Que la Empresa Rápido Tolima, presentó a través de radicado No. 20155600335342 del 8 de mayo de 2015, escrito de descargos, negando los argumentos esbozados por la Superintendencia, anexando respectivas pruebas.
3. En desarrollo del proceso administrativo, la Superintendencia de Puertos y Transporte, a través de auto No. 1206 del 25 de enero de 2017 notificó el acto administrativo, mediante el cual se incorporaron unas pruebas y corrió traslado para alegar de conclusión.
4. Que la Empresa de Transporte Rápido Tolima, a través de radicado No. 2017-560-015055-2 del 16 de febrero de 2017, se pronunció frente a la incorporación de pruebas, la negativa de aceptar evidencias y alegó de conclusión.
5. Que los alegatos de conclusión no fueron tenidos en cuenta por la Superintendencia, pues mediante auto No. 23487 del 7 de junio de 2017 se incorporan nuevas pruebas, se niegan otras y nuevamente se corre traslado para alegar de conclusión, teniendo que remitirse nuevamente el escrito de los alegatos.
6. Que, a pesar del material probatorio aportado al expediente, la Superintendencia decidió fallar en contra de la Empresa de Transportes

Rápido Tolima, a través de la Resolución 28425 del 28 de junio de 2017, sancionándola con la suma de 120 SMMLV, sin tener en cuenta los descargos, ni las pruebas, ni los alegatos de conclusión interpuestos.

7. Inconforme con la decisión, presentó recurso de reposición en subsidio apelación, anexando nuevamente el material probatorio, sin embargo, la Superintendencia decidió, mediante Resolución 48213 del 28 de septiembre de 2017, no reponer la decisión y mantenerse en sus argumentos, admitiendo el recurso de apelación.
8. Que a pesar de probar que no existía fundamento para la imposición de la sanción, la Superintendencia decidió confirmar a través de la Resolución 55447 del 27 de octubre de 2017, en todas sus partes la Resolución 28425 del 28 de junio de 2017.
9. Finalmente, la Superintendencia expidió a través de su página web el recibo No. 20064936, por medio del cual realizó el cobro de la obligación a la Empresa de Transporte Rápido Tolima S.A.

**Normas violadas y concepto de la violación** (fls. 132 a 136 del documento 003\_CdnoPpal-1 del expediente digital)

Se señalaron los artículos 1, 5, 12, 13 y 29 de la Constitución Nacional.

En lo referente al concepto de la violación, manifestó la parte actora que los actos administrativos demandados trasgredieron los derechos a la igualdad, defensa, debido proceso y presunción de inocencia, que tampoco fueron garantizados en la investigación administrativa que cursó en contra de la Empresa de Transporte.

Indicó que la sanción fue impuesta sin tener en cuenta las pruebas aportadas, con desconocimiento de la aplicación de estas, generando irregularidades y desviaciones, en donde la autoridad no se sujetó a las atribuciones que le otorgó la ley, actuando bajo un concepto subjetivo. Aunado a lo anterior, argumentó que la demandada desconoció la realidad fáctica de los hechos, pues Rápido Tolima S.A. gozaba de inamovilidad relativa, por su calidad de vigilado, lo que desatiende las actividades y la idoneidad de la empresa, y desconoce los procedimientos legales.

Finalmente, en el acápite de los hechos de la demanda, adujo que existió desviación de las atribuciones propias del funcionario, no se estudiaron todos y cada uno de los documentos anexos a los descargos, alegatos y recursos presentados por Rápido Tolima S.A., tomándose, la entidad demandada, solo 10 días para resolver los recursos, configurándose las causales 1,2,3,4 y 5 del artículo 137 del C. de P.A. y de lo C.A. (Quebrantamiento de las normas en que debía fundarse, expedición irregular, desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa, falsa motivación y desviación de poder).

### **Contestación de la demanda**

De conformidad con el auto del 3 de septiembre de 2018 (fls. 172 a 173 del documento 003\_CdnoPal-1 del expediente digital) el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, admitió la demanda, ordenando notificar a las entidades demandadas.

Corrido el traslado de la demanda al Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Transporte, de conformidad con lo ordenado en el auto mencionado, el término para contestarla corrió del 13 de febrero de 2019 al 27 de marzo de 2019 (fl. 229 del documento 003\_CdnoPpal-1 del expediente digital); y ello discurrió así:

**Superintendencia de Transporte** (fls. 214 a 222, documento 003\_CdnoPpal-1 del expediente digital)

En escrito del 22 de marzo de 2019, por intermedio de apoderado judicial la Superintendencia de Transporte contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones, por considerar que la Resolución 4855 del 2015 no es un acto administrativo definitivo, por lo cual no es demandable, y que los demás actos demandados están ajustados al ordenamiento constitucional y legal, principalmente el literal a, del artículo 48 de la Ley 336 de 1996 y el artículo 51 del Decreto 3366 de 2003.

Propuso como excepciones de fondo: **i.** Improcedencia de las pretensiones, argumentando que se dio pleno cumplimiento a la normatividad vigente, actuando bajo sus funciones de vigilancia y control del sector transporte, del cual hace parte Rápido Tolima S.A., como consecuencia de ello, se abrió una investigación por infracciones a las normas, y luego del agotamiento del procedimiento administrativo, se le impuso una sanción económica, **ii.** Falta de causa para demandar, pues cumplió con sus funciones de inspección, vigilancia y control, encontrándose responsable a la empresa de transporte por infringir el literal a, del artículo 48 de la Ley 336 de 1996, **iii.** Inexistencia de causales de nulidad, ya que los actos administrativos, atendieron al lleno de los requisitos legales, **iv.** Buena fe, teniendo en cuenta, que se buscó siempre la aplicación de la legislación que rige la materia, sin ningún otro móvil, y **v.** Excepción genérica, de llegarse a configurarse a lo largo del proceso alguna excepción, que sea declarada.

Finalmente, indicó frente a los cargos de violación al debido proceso y falsa motivación, que la Superintendencia estuvo atenta al recaudo de las pruebas que permitieran establecer una certeza y objetividad para decidir si se incurrió o no en la infracción, por ello, mediante Resolución 28425 del 28 de junio de 2017, se relacionaron las pruebas que se allegaron debidamente al proceso, que fueron en total 30 documentos. Así mismo, manifestó que fue juiciosa al sustentar la posición jurídica, el análisis normativo, y probatorio de las circunstancias que rodearon la infracción.

**Ministerio de Transporte** (fls. 199 a 213, documento 003\_CdnoPpal-1 del expediente digital)

En escrito del 19 de febrero de 2019, por intermedio de apoderada judicial, el Ministerio de Transporte contestó la demanda, exponiendo en primer momento un recuento normativo acerca de la integración del sector transporte, y enseguida propuso las siguientes excepciones: **i.** Falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que el Ministerio no está llamado a oponerse a las pretensiones, pues se trata de actos administrativos que fueron producto de una investigación de competencia de la Superintendencia de Puertos y Transporte, entidad con autonomía administrativa, financiera, y en plenas capacidades para ejercer su propia representación, **ii.** Falta de responsabilidad del ente demandado, por cuanto no existe nexo causal entre la expedición del acto administrativo y sus efectos, y la función del Ministerio ya sea por acción u omisión.

Finalmente, solicitó se declaren probadas las excepciones propuestas, y se condene en costas y agencias en derecho a la parte demandante.

**La sentencia apelada** (Documento 009\_Sentencia del expediente digital).

El Juez Noveno Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, en sentencia del 4 de diciembre de 2020 negó las pretensiones de la demanda, concluyendo que la actuación administrativa iniciada en contra de la parte demandante, fue fallada conforme a las pruebas oportunamente allegadas, que para la expedición de tal decisión, se valoró, no solo la información recaudada por la entidad al momento de efectuarse la visita de inspección, sino además, la allegada con la respuesta al requerimiento previo efectuado a la investigada, y que, encontrándose la parte actora facultada para ejercer su derecho de defensa, este fue respetado por la entidad, pues no solamente tuvo ocasión de rendir descargos, sino además de solicitar y aportar pruebas, las cuales fueron estudiadas, y presentar los recursos respectivos.

Para llegar a tal decisión, el Juez de instancia, analizó de conformidad a las pruebas obrantes en el proceso y la normatividad aplicable, los tres cargos endilgados por la Superintendencia de Transporte a la Empresa Rápido Tolima S.A., y por los cuales les fue impuesta la sanción así:

**i. Aportes al fondo de Reposición**, frente a este cargo, se indicó que los argumentos expuestos por la parte actora en sus descargos y posteriormente en su recurso de reposición en subsidio apelación, fueron debatidos por la Superintendencia *in extenso*, señalándose, de acuerdo con los documentos aportados en la actuación administrativa, que pese a las explicaciones dadas por Rápido Tolima S.A. sobre la ausencia de aportes al Fondo de Reposición por los propietarios de 244 vehículos, no se arrojó prueba que respaldara sus afirmaciones, así mismo resaltó que la reposición de los vehículos es un proceso imprescindible, con el ánimo de sustituir los automotores que han alcanzado el término de vida útil, por lo que no consideró desajustada la posición de la Superintendencia en relación con la falta de aportes al Fondo de Reposición por parte de los vehículos activos vinculados a la demandante, pues es obligación de la empresa recaudar los dineros, y si no existen vehículos aportando al fondo, debió en su oportunidad probar las circunstancias. Aunado a lo anterior señaló que no hay prueba alguna, como lo exigió la Superintendencia, que acreditara sobre cuales vehículos se realizó la reposición o renovación, pues las anexadas al recurso de reposición no eran suficientes para desvirtuar el cargo.

**ii. Del parque automotor vinculado a Rápido Tolima S.A.** allí el fallador encontró que, inicialmente en la visita de inspección realizada por la Superintendencia, la parte actora reportó 131 vehículos inactivos, discrepando de las pruebas aportadas con los descargos, en las que se registraron 182 vehículos inactivos. Así mismo, que, en términos del reporte entregado por la demandante, se señalaron un total de 559 vehículos ante el Ministerio de Transporte, no obstante, de acuerdo con la información entregada por el Ministerio, el número de automotores vinculados era de 563, esto, es con una diferencia de 4. Sobre ello, la providencia señaló que si bien es posible que la discrepancia en el número de vehículos asegurados, pueda corresponder a los que se encuentran inactivos, la cifra arrojada por el Ministerio de Transporte tampoco coincide con la que aquella trae a la actuación administrativa, lo que no permite tener subsanado el hallazgo, sino por el contrario, muestra la falta de diligencia de la empresa en adelantar los trámites pertinentes para excluir de su parque automotor los vehículos que ya no se encuentran en actividad. Concluyó que es evidente el incumplimiento de la obligación de desvincular del servicio, los automotores con más de 20 años de uso, pues conforme al total del inventario activo, esto es, 564 vehículos en servicio, advirtió la Superintendencia de Transporte al momento de rendir informe de visita de inspección, aproximadamente 135 vehículos, el 24% del parque automotor en actividad, estaba en mora de salir de circulación ante el cumplimiento del tiempo máximo.

**iii. Provisión del pasivo**, de conformidad a las pruebas allegadas en el expediente administrativo de la investigación, encontró que al 31 de diciembre de 2013, se determinó como provisiones y pasivos la suma de \$301.224.000, la cual se distribuyó en obligaciones judiciales y, administrativas como sanciones y multas, indicándose para este último ítem la cifra de \$16.980.000; que en atención a balance general con corte 28 de febrero de 2014, Transportes Rápido Tolima fijo la suma de \$284.243.000 para procesos judiciales y \$75.144.000 para procesos administrativos, de modo que, si bien para el año 2013 no se cumplió con la provisión adecuada de recursos, para el primer trimestre de 2014 se procedió subsanar dicha observación, empero, en cifra inferior a la exigida por la Superintendencia, conforme al récord de multas y/o sanciones a las cuales se ha visto a avocada; aun cuando se evidenció varias copias del mismo documento financiero, las cifras relacionadas no coinciden con lo manifestado por la demandante.

En consecuencia, determinó que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad que reviste a los actos administrativos demandados, y declaró probadas las excepciones de *"Improcedencia de las pretensiones"*, *"Falta de causa para demandar"*, e *"Inexistencia de causales de nulidad en los actos administrativos demandados"*, propuestas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, y la excepción de *"Falta de Legitimación en la causa por pasiva"* propuesta por el Ministerio de Transporte.

**La apelación** (Documento 011\_RecursoApelaciónActor del expediente digital).

Inconforme con la decisión, la apoderada judicial de la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, solicitando se revoque la decisión.

Como fundamento de su recurso expresó que el juez *a quo*: **i.** Desconoció la esencia del medio de control presentado, pues además de que la base legal con la que la Superintendencia de Puertos y Transportes sancionó no corresponde a la realidad de los hechos, **ii.** No estudió las pruebas presentadas con la demanda, suficientes como para no ser sancionada y que la base de la sanción había sido declarada parcialmente nula, **iii.** Desconoció los procesos y las actividades de las empresas de transporte, pues si hubiera realizado un estudio de fondo respecto a las circunstancias que motivaron a la Superintendencia de Transporte a aplicar una sanción injusta, sin soportes y sin pruebas, seguramente la decisión hubiera sido negar las pretensiones, a su juicio **iv.** Es clara la falsa motivación de la resolución acusada, pues se presentaron las pruebas necesarias y conducentes para desvirtuar los argumentos, **v.** Que se desconoció el derecho a la defensa, porque se anularon completamente las pruebas presentadas en la investigación, y lo mismo pasó con la decisión del fallador de instancia y el poco análisis de las verdaderas actividades, procesos y procedimientos de las empresas de transporte, **vi.** Que el Juzgado no averiguó, ni documentó, lo que respecta a las obligaciones y deberes de las empresas de transporte, desvinculaciones y pólizas, **vii.** Que con los documentos anexos al proceso se demostró que Rápido Tolima S.A., desvirtuó todas y cada una de las manifestaciones realizadas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, **viii.** Que se demostró el abuso de la posición dominante por parte de la Superintendencia, pues no estudió el valor probatorio de los documentos, anexos, y mucho menos estableció un procedimiento acorde a lo establecido en la norma, al no correrse traslado a la negativa de pruebas, **ix.** Que se demostró en tres oportunidades, tanto en el escrito de descargos, como en el recurso de reposición y en el subsidio de apelación lo infundado de la decisión de la Superintendencia y la violación a los derechos de defensa y debido proceso, finalmente, **x.** No se consideró

si la actuación administrativa tenía base legal para la aplicación de la sanción, desconociéndose lo establecido en el artículo 29 de la Constitución y el artículo 84 del C, de P. A. y de lo C.A., configurándose la desviación de las atribuciones propias del funcionario que profirió los actos administrativos.

### TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto de sustanciación del 3 de junio de 2021 (Documento 022\_AUTOADMITERECURSODEAPELACIÓN del expediente digital) se admitió el recurso de apelación; con auto de sustanciación del 29 de julio de 2021 (documento 027\_AUTOCORRETRASLADOPARAALLEGAR del expediente digital) se ordenó correr traslado para que el Ministerio Público emitiera su concepto y las partes presentaran sus alegatos de conclusión.

#### **Alegatos de conclusión.**

**De la parte demandante** (Documento 031\_TRANSPORTESRAPIDOTOLIMAS.A.ALEGADECONCLUSIÓN del expediente digital).

Se mantuvo en los mismos argumentos de la apelación.

**Superintendencia de Transporte** (Documento 030\_SUPERINTENDENCIADETRANSPORTEALEGADECONCLUSIÓN del expediente digital).

La entidad alegó de conclusión, indicando que los únicos cargos de nulidad que pueden ser estudiados y decididos de fondo son aquellos que de manera expresa, clara y precisa el demandante puso de presente en el escrito de demanda y frente a los cuales ejerció el derecho de defensa y contradicción.

Enseguida, manifestó que los actos administrativos, fueron expedidos por la Superintendencia de Transporte, dentro de las facultades y en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control, resultado de una actuación administrativa, sustentada en la transgresión del literal a) del artículo 48 de la Ley 336 de 1996, por haberse encontrada una serie de irregularidades en relación: con los aportes al fondo de reposición; el control y registro total de los conductores; la obligación de realizar mantenimiento preventivo a los vehículos cada dos meses; la obligación de asegurar los vehículos vinculados ante el Ministerio; el 24% del parque automotor superó los 20 años de uso; y no se efectuó la provisión debida para atender los procesos que tiene la empresa ante la Superintendencia.

Agregó que en el curso de la audiencia inicial del 24 de febrero de 2014, el litigio se definió en el presunto desconocimiento del debido proceso que debe acompañar la actuación administrativa, en razón a la inadecuada valoración del material probatorio y la violación del derecho de audiencia y defensa, por lo que se deberá tener en cuenta que la fijación del litigio se circunscribe a la verificación de la existencia o no de actuaciones vulnerantes del debido proceso como consecuencia de haberse efectuado, presuntamente, una inadecuada valoración del material probatorio. Frente a lo mencionado por la parte actora de que se sancionó sin pruebas, sin elementos y con un presunto desconocimiento de la aplicación de estas, argumentó que estuvo muy atenta al recaudo de pruebas, ello a través de las Resoluciones 1206 del 25 de enero de 2017 y 23487 del 7 de junio de 2017, en las que se incorporaron y se les otorgó valor probatorio a las pruebas que fueron debidamente allegadas al procedimiento administrativo por parte de la investigada.

Acerca de lo aducido por la entidad demandante, frente a que la Superintendencia tenía que someterse a los procedimientos determinados en la Ley y como culminación de ellos expedir el acto debidamente motivado, manifestó que observó en todo el trámite administrativo las reglas del procedimiento administrativo aplicables, tales como la Ley 336 de 1996 (arts. 50 y s.s.) y el Decreto 3366 de 2003 (art. 51), en concordancia con lo previsto en el C. de P. A. y de lo C.A.

Señaló que el cargo de falsa motivación no fue previsto en la fijación del litigio, sin embargo, indicó que la decisión fue clara y plenamente motivada, frente al debido proceso, la motivación, el análisis probatorio, la modulación de la sanción y el análisis del caso concreto, además de la correspondencia entre los supuestos y de derecho necesarios para la expedición de los actos administrativos demandados.

Finalmente, manifestó que la presunción de legalidad del artículo 88 del C. de P.A. y de lo C.A. no fue desvirtuada por la demandante, pues se aplicaron las normas propias al caso, dentro de las competencias de la Superintendencia, y agotando el procedimiento respectivo.

#### **Ministerio público.**

No presentó concepto.

### **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

#### **La competencia.**

Este tribunal es competente para conocer de la presente apelación de conformidad con los artículos 104 -Inc. 1º.-, 153 y 243 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; pues se cuestiona una sentencia proferida por un Juez del Circuito Administrativo de Ibagué en la que es parte una entidad pública, por causa de una actuación sujeta al derecho administrativo.

#### **Límites de la apelación.**

Pasa la Sala, a estudiar el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia del 4 de diciembre de 2020, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, en tanto solo le está dado al *ad quem* pronunciarse sobre los cuestionamientos hechos al fallo, sin que se pueda infiltrar en el estudio de tópicos que no fueron debatidos por el o los recurrentes, así lo ha dicho de manera reiterada el Consejo de Estado<sup>2</sup>.

*“Al respecto, debe decirse que la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado, en reiterados pronunciamientos, que para que el juez de segunda*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA; Sentencia del 9 de marzo de 2016, Radicación número: 81001-23-31-000-2009-00008-01(39160), Demandante: Ana Gregoria López Laya y otra, Demandado: Rama Judicial.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, Consejero ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN; Sentencia de 14 de julio de 2016, Radicación número: 17001-23-31-000-2002-01526-01(37533), Actor: Luis Alfonso Gallego Morales Y otro, Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional.

Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA; Sentencia del 14 de julio de 2016, Radicación número: 13001-23-31-000-2003-02167-01(41482), Actor: José Eugenio Arroyo Pino y Otros, Demandado: Nación –Ministerio de Defensa – Armada Nacional.

*instancia pueda ejercer la facultad jurisdiccional que la ley le ha conferido se hace necesario confrontar el fallo impugnado con los fundamentos de la apelación incoada en su contra:*

*“(…) De conformidad con el artículo 350 del Código de Procedimiento Civil, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme.*

*“La apelación permite el ejercicio del derecho de defensa de las partes, a través de la impugnación de la decisión judicial contenida en la sentencia. Por tanto, exige que el recurrente confronte los argumentos expuestos por el fallador de primera instancia con sus propias razones de inconformidad, para determinar si las pruebas y el sustento jurídico han sido correctamente valorados.*

*“Como ha señalado esta Corporación ‘la labor de la segunda instancia consiste en verificar, sobre la base de la decisión impugnada, el acierto o el error del A-quo en el juicio realizado, circunscribiéndose a dicho aspecto la competencia’<sup>3</sup>.*

*“El recurso de apelación es un instrumento judicial, en este caso, para impugnar una sentencia controvirtiéndola con argumentos que apunten a desvirtuarla total o parcialmente y sirvan de marco al juez de segunda instancia para llevar a cabo la función revisora que comporta tramitar y decidir una apelación.*

*“Esa función, que no es oficiosa, tiene que apoyarse en la argumentación contenida en la sustentación del recurso de apelación, que le debe servir al ad quem para soportar la decisión de revocar o modificar la sentencia de primera instancia según lo pretendido por el apelante. “En el presente caso, con base en lo planteado por la entidad demandada en el recurso de apelación, no es posible de ninguna manera revocar la providencia impugnada, pues no planteó ninguna inconformidad contra la sentencia, sino que se refirió a otros aspectos que no fueron el fundamento de la decisión”<sup>4</sup> (subraya la Sala).*

*Aún más, esta Subsección también ha delimitado el estudio del recurso de apelación a los motivos de inconformidad que exponga el recurrente, pues, de lo contrario, se vulneraría el principio de congruencia que debe gobernar todas las providencias judiciales; así, en sentencia del 26 de enero de 2011, expresó:*

*“De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento de que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ; Sentencia del 12 de mayo de 2003, Radicación número: 25000-23-27-000-2000-01331-01 (13444), Demandante: Motores y Maquinas S.A. Motorisa S.A., Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO; Sentencia del 26 de noviembre de 2009, Radicación número: 25000-23-27-000-2007-00024-01(17272), Demandante: Hospital Universitario Clínica San Rafael, Demandado: Dirección Distrital de Impuestos y Secretaría de Hacienda Distrital.

*Civil, relativa a la falta de competencia funcional*<sup>5</sup>.

Reitera el Honorable Consejo de Estado<sup>6</sup>:

*“RECURSO DE APELACIÓN – Límites / RECURSO DE APELACIÓN – Nuevos hechos, cargos y pretensiones / COMPETENCIA JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA – Límites.*

*[E]sta Sala de decisión se limitará a conocer solamente de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae dicho recurso, pues los mismos, en el caso de apelante único, definen el marco de la decisión que ha de adoptarse en esta instancia. [...] Sobre el particular, esta Sección en diversas oportunidades ha puesto de presente que “[...] el juez de la segunda instancia está sujeto, al decidir la apelación, a los planteamientos expuestos en el recurso de alzada sin que esté facultado para pronunciarse sobre aspectos o puntos de la sentencia de primera instancia que no fueron objeto de impugnación. Igualmente ha reiterado que no puede abordar materias o cuestiones que se plantean en la apelación, pero que no hacen parte del concepto de violación del libelo, ni que la sentencia de primera instancia estudió” [...] La Sala reitera que en virtud de los principios de lealtad procesal, contradicción y de defensa y la congruencia que debe existir entre el recurso, la sentencia censurada, el concepto de violación de la demanda y los argumentos expuestos en la contestación de la misma, imponen que al apelante le esté vedado exponer en el recurso de apelación hechos, cargos y presentar pretensiones nuevas que no alegó ni en la demanda ni en la contestación. Si lo hiciera, el ad quem no puede abordar el estudio de estos nuevos reproches, pues es su deber salvaguardar los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa de la contraparte en el proceso.”*

Así las cosas, es claro que la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los cuestionamientos que hace el recurrente a la providencia impugnada, por lo que no le está dado al *ad quem* estudiar asuntos de la sentencia que no fueron atacados en la alzada, a menos que en la segunda instancia se observe una ostensible violación a derechos fundamentales de las partes (esto último, en procura de la preservación de la eficacia y supremacía jurídica de la Constitución), así lo advirtió, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>7</sup>.

**El Recurso.**

Antes de entrar a determinar los asuntos que constituyen el objeto de la litis en esta segunda instancia y de entrar a pronunciarse sobre ellos, la Sala estima procedente abordar una cuestión previa, relacionada con el alcance de la apelación interpuesta por la parte demandante. Esto, habida consideración de la ausencia de cuestionamientos claros y efectivos a la decisión impugnada.

Como se ve, la parte demandante presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, sin embargo, fundamentó el desacuerdo con la

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ; Sentencia del 26 de enero de 2011, Radicación número: 25000-23-26-000-1997-13804 (19865), Demandante: Marleny Bermúdez Aya y otros, Demandado: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ; Sentencia del 7 de diciembre de 2017, Radicación número: 08001-23-31-000-2009-01122-01, Demandante: Seguros del Estado S.A Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, Demandado: Seguros del Estado S.A.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA; Sentencia de 15 de septiembre de 2016, Radicación número: 25000- 23-24-000-2007-90177-01, Demandante: Alexander Méndez Mendoza, Demandado: Concejo de Bogotá D.C.

decisión con base en los siguientes argumentos: **i.** Que se desconoció la esencia de l medio de control presentado, pues además de que la base legal con la que la Superintendencia de Puertos y Transportes sancionó no corresponde a la realidad de los hechos, **ii.** No se estudió las pruebas presentadas con la demanda, suficientes como para no ser sancionada y que la base de la sanción había sido declarada parcialmente nula, **iii.** Se desconoció los procesos y las actividades de las empresas de transporte, pues si hubiera realizado un estudio de fondo respecto a las circunstancias que motivaron a la Superintendencia de Transporte a aplicar una sanción injusta, sin soportes y sin pruebas, seguramente la decisión hubiera sido negar las pretensiones, a su juicio **iv.** Que es clara la falsa motivación de la resolución acusada, pues se presentaron las pruebas necesarias y conducentes para desvirtuar los argumentos, **v.** Se desconoció el derecho a la defensa, porque se anularon completamente las pruebas presentadas en la investigación, y lo mismo pasó con la decisión del fallador de instancia y el poco análisis de las verdaderas actividades, procesos y procedimientos de las empresas de transporte, **vi.** El Juzgado no averiguó, ni documentó, lo que respecta a las obligaciones y deberes de las empresas de transporte, desvinculaciones y pólizas, **vii.** Que con los documentos anexos al proceso se demostró que Rápido Tolima S.A., desvirtuó todas y cada una de las manifestaciones realizadas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, **viii.** Que se demostró el abuso de la posición dominante por parte de la Superintendencia, pues no estudió el valor probatorio de los documentos, anexos, y mucho menos estableció un procedimiento acorde a lo establecido en la norma, al no correrse traslado a la negativa de pruebas, **ix.** Que se demostró en tres oportunidades, tanto en el escrito de descargos, como en el recurso de reposición y en el subsidio de apelación lo infundado de la decisión de la Superintendencia y la violación a los derechos de defensa y debido proceso, finalmente, **x.** No se consideró si la actuación administrativa tenía base legal para la aplicación de la sanción, desconociéndose lo establecido en el artículo 29 de la Constitución y el artículo 84 del C. de P. A. y de lo C.A., configurándose la desviación de las atribuciones propias del funcionario que profirió los actos administrativos.

De lo anterior, tenemos que la parte actora se circunscribe a **repetir los argumentos expuestos en la demanda, y en los alegatos de conclusión de segunda instancia**, esto es, en resumen, que los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad, pues fueron expedidos de forma irregular, desconociendo los derechos de audiencia y de defensa que deben impregnar el proceso administrativo, porque no se tuvo en cuenta el material probatorio aportado a la actuación, vulnerándose el debido proceso, esto sin atacar ninguno de los argumentos expuestos por el juez de primera instancia para proferir la providencia apelada, de la que se evidencia se analizó cada uno de los cargos endilgados por la Superintendencia de Transporte a Rápido Tolima S.A., junto al material probatorio y el marco legal que los sustentó, determinando que los cargos merecían prosperar, que las pruebas allegadas fueron valoradas, y que la parte actora pudo ejercer su derecho de defensa, pues no solamente tuvo ocasión de rendir descargos, sino además de solicitar y aportar pruebas, las cuales fueron estudiadas, y presentar los recursos respectivos. Esta situación pues, no hace más que poner de presente que no sustentó la apelación.

Previo a decidir el asunto puesto a consideración de la Sala, es pertinente manifestar que, de conformidad con el artículo 328 del C. G. del P., el Juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley; así las cosas, es palmario que el campo delimitado por la controversia está circunscrito al desarrollo del silogismo típico entre lo dispuesto en la providencia

censurada y los reparos del recurrente, que finalmente desemboca en la definición de una solicitud, esto es, premisa mayor o sea la providencia apelada, premisa menor, la concepción de verdad del recurrente y la conclusión, o mejor decir, la petición. Conviene entonces, precisar los alcances del recurso de apelación, para observar lo comúnmente decidido por el Órgano de Cierre de la jurisdicción<sup>8</sup>:

*“En ese orden de ideas, como quiera que el recurrente es apelante único y que la sentencia no es consultable, no podrá agravarse la situación de los demandantes, pero sí la de la entidad pública demandada en el evento de que ello resultare procedente. Asimismo, debe resaltarse que el recurso de apelación formulado por los demandantes pretende la modificación de la sentencia de primera instancia, en cuanto a la liquidación de los perjuicios morales reconocidos a la compañera e hijos de la víctima, los cuales fueron reducidos en un 50%, toda vez que el a quo consideró que la conducta de la víctima incidió en la producción del daño que se reclama. Así las cosas, es evidente que el recurso de apelación se encuentra limitado al aspecto indicado, por lo que se deberá resolver la impugnación en los términos previstos en el artículo 357 del C. de P. C., el cual establece: “La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. (... ..)””*

*En este orden de ideas resulta claro que para el Juez de segunda instancia su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por los recurrentes, se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo, razón por la cual, la jurisprudencia nacional ha sostenido que “las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del Juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum’”<sup>9</sup>.*

*En cuanto a la aplicación del principio de congruencia en lo que corresponde a la resolución del recurso de apelación, la Sala en sentencia de 20 de mayo de 2009, precisó:*

*“De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del Juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento en que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional”<sup>10</sup>”*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR; Sentencia del 28 de abril de 2010, Radicación número: 47001-23-31-000-1994-03808-01 (18072), Demandante: Gustavo Hernán Gómez Cortizzo y otros, Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

<sup>9</sup> “Al respecto, ver por ejemplo, Corte Constitucional, Sentencia C-583 de 1997, Referencia: Expediente D-1591, Demanda de inconstitucionalidad de Gloria Patricia Lopera Mesa contra la expresión “sin limitación” contenida en el artículo 34 de la ley 81 de 1993, que modificó el artículo 217 del Código de Procedimiento Penal, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz, Sentencia del 13 de noviembre de 1997.”

<sup>10</sup> “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente\_ CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA; Sentencia del 24 de junio de 2015, Radicación número: 68001-23-15-000-2004-01808-01 (16.925), Demandante: José Vicente Benavides Cerón, Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional.”

### **Apelación fallida.**

La Sala reitera en este respecto las consideraciones expuestas por el Honorable Consejo de Estado en las sentencias del 3 de julio<sup>11</sup> y 4 de septiembre<sup>12</sup> de 2014, mediante las cuales se denegó un recurso de apelación debido a las falencias argumentativas que presentaba:

*“7.1.3.- Según se desprende del artículo 350 del C. P. C. al que se acude por remisión expresa del artículo 267 del C. C. A., el recurso de apelación tiene por objeto “que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme”. Por otra parte, el artículo 212 del C. C. A. modificado por el artículo 67 de la Ley 1395 de 12 de julio de 2010, impone a quien haga uso del recurso que sustente el mismo, esto es, que exponga las razones de su inconformidad con la decisión de primera instancia.*

*7.1.4.- Bajo los parámetros normativos aludidos, resulta fácil concluir que el recurso de apelación se encuentra establecido para que el afectado con una decisión judicial le formule reparos, inconformidades o cuestionamientos, lo que conlleva a que la parte que lo interponga dirija su sustentación a esos aspectos.*

*7.1.5.- Esta posición ha sido prohijada por la Sala de tiempo atrás, y fue reiterada recientemente en la sentencia del 13 de marzo de 2013 al resolver el recurso de apelación dentro del radicado No. 2006-01241. En dicha ocasión, la Corporación se permitió confirmar la línea jurisprudencial que ha seguido en este aspecto en los siguientes términos:*

*“Sobre el punto de la sustentación del recurso de apelación, esta Corporación ha precisado lo siguiente:*

*“Si bastara al recurrente afirmar en todos los casos, al impugnar una decisión judicial, que se atiene a lo afirmado y sostenido en el curso de la instancia, sobraría en absoluto la exigencia perentoria contenida en el inciso segundo del artículo 212 del C.C.A.*

*La necesidad de que el recurrente aporte argumentos en contra de los fundamentos del fallo apelado, los cuales constituyen la base de estudio de la decisión de segundo grado, es reafirmado por el inciso subsiguiente al sancionar con la deserción del recurso la omisión del requisito en estudio. Al no haber expuesto el recurrente las razones que motivaron su disconformidad con las motivaciones y conclusiones de la sentencia que puso fin a la primera instancia, no le es permitido al ad quem hacer un nuevo estudio de fondo acerca de las pretensiones invocadas, sin incurrir en palmario quebranto de la norma procedimental que exige la debida sustentación del recurso de apelación.” (Sentencia de 6 de junio de 1987, Exp: 338, C.P.: Dr. Samuel Buitrago Hurtado)*

*En otra oportunidad, señaló:*

*“Tal exigencia implica que el recurrente en el escrito de sustentación señale el ámbito o marco procesal a que debe circunscribirse el juez ad quem para decidir el recurso. La competencia de éste queda pues limitada a confrontar la providencia recurrida con los motivos de inconformidad aducidos por el recurrente. No puede, por consiguiente, el juez de segundo grado analizar la providencia recurrida en aspectos diferentes a los controvertidos en el escrito de sustentación del recurso.” (Sentencia de 17 de julio de 1992, Exp: 1951, C.P.: Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz).*

*Posteriormente, manifestó:*

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA; Sentencia del 3 de julio de 2014, Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00228-01, Demandante: Country Club de Bogotá, Demandado: Bogotá Distrito Capital.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA; Sentencia del 4 de septiembre de 2014, Radicación número: 25001-23-24-000-2007-90029-01, Actor: Edilma Jiménez Suarez y otro, Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano.

*De acuerdo con la jurisprudencia. "... el deber de sustentar este recurso (el de apelación) consiste precisa y claramente en dar o explicar por escrito la razón o motivo concreto que se ha tenido para interponer el recurso, o sea para expresar la idea con un criterio tautológico, presentar el escrito por el cual, mediante la pertinente crítica jurídica, se acusa la providencia recurrida a fin de hacer ver su contrariedad con el derecho y alcanzar por ende su revocatoria o modificación."* (Corte Suprema de Justicia, Providencia de agosto 30 de 1984, M.P. Dr. Humberto Murcia Ballén, Código de procedimiento Civil, José Fernando Ramírez Gómez, Colección Pequeño Foro, pág. 319) (Auto de Sala Unitaria de 17 de marzo de 1995, Exp. 3250, C.P. Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez).

*En esta ocasión la Sala prohíja y reitera los criterios atrás expuestos, en cuanto a que el presupuesto sine qua non de la sustentación del recurso de apelación es la referencia clara y concreta que el recurrente haga de los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, para efectos de solicitarle al superior jerárquico funcional que decida sobre los puntos o aspectos que se plantean ante la segunda instancia, tendientes a dejar sin sustento jurídico aquellos, pues precisamente al juzgador de segundo grado corresponde hacer dichas confrontaciones, en orden a concluir si la sentencia merece ser o no confirmada.*

*7.1.6.- Toda vez que la finalidad del recurso de apelación es que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme, es necesario que en dicho recurso se expongan las razones por las cuales no se comparten las consideraciones del a quo, en orden a que el juzgador confronte los fundamentos de la sentencia con los argumentos que sustentan la inconformidad del apelante. Por consiguiente, cuando el recurso se muestra insuficiente dado que se limita a reproducir el concepto de violación expuesto en la demanda, tal y como acontece en este asunto, el juez no tiene más remedio que confirmar la decisión."* (subrayado fuera de texto).

En este punto, es importante destacar que la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>13</sup> concluyó que, el artículo 322 del Código General del Proceso habilita al juez para que de forma discrecional valore la idoneidad de los argumentos contrarios a la providencia de primera instancia, los cuales deben ser auténticos reproches contra la decisión judicial:

*"Ahora bien, pese a la clamorosa falta de técnica jurídica del recurso, enfocado como está más a la simple reiteración de la contestación de la demanda que a la formulación de auténticos cargos o reproches contra el fallo impugnado, estima la Sala que un examen detallado de la impugnación permite identificar algunos elementos sobre los cuales construir el sustento del recurso interpuesto. En últimas, no puede la Sala perder de vista que de acuerdo con lo previsto por el artículo 322 del Código General del Proceso "[p]ara la sustentación del recurso será suficiente que el recurrente exprese las razones de su inconformidad con la providencia apelada"; precepto que debe interpretarse a la luz del principio constitucional de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal y que a las claras habilita al juez para valorar de manera discrecional la suficiencia e idoneidad de los argumentos contrarios a la providencia censurada."*

Efectivamente, constata la Sala que el libelo de impugnación se limita en esencia a reincidir y ampliar los argumentos de la demanda, **sin efectuar ningún reparo concreto ni sustentar las razones específicas de su inconformidad con la decisión apelada**. Así, en lugar de controvertir aspectos particulares de la decisión del Juzgado o de sus fundamentos, el apelante se limita a refutar, una vez más, los cargos presentados en la demanda, ampliándolos ocasionalmente. Siendo esto así, encuentra la Sala que dada la falta de claridad y de técnica del escrito de apelación presentado, se considera que el recurso no cuenta con una sustentación adecuada.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA; Sentencia del 16 de julio de 2015, Radicación número: 08001-23-31-000-2009-00844-0, Demandante: Rodrigo Pombo Cajiao, Demandado: Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Esto, toda vez que la presentación de un alegato de segunda instancia, que se limita a insistir en los cargos expuestos en la demanda, desconoce el hecho que se ha abierto una instancia procesal diferente, promovida por las propias partes (o una de ellas, como en este caso), para que el superior “revise la providencia del inferior y corrija sus errores”<sup>14</sup> -y **no para que se pronuncie de nuevo sobre la totalidad de la causa.**

Tenemos que la apoderada de la entidad demandante Rápido Tolima S.A., pretende que la Sala estudie la totalidad de la causa, inicialmente bajo un argumento que no fue esgrimido en la demanda, como es que la base legal con la que la Superintendencia de Transporte sancionó a la empresa no corresponde a la realidad de los hechos, sin identificar entonces cual es el marco normativo correcto, o que normas no fueron tenidas en cuenta; **Adujo que las pruebas aportadas y los antecedentes administrativos no fueron analizados por el Juez de instancia, pero no relacionó cuales, teniendo en cuenta que solo el expediente administrativo cuenta con 5.180 folios** (Carpeta CD-ExpedienteAdministrativo-CdnoPpal1 Fl.205, del expediente digital), y siendo su deber distinguir que pruebas deben ser valoradas.

Además, manifestó que es clara la falsa motivación o error en los motivos invocados en los actos administrativos demandados, pues presentó las pruebas necesarios para desvirtuar los argumentos de la entidad demanda, sin embargo, nuevamente no indicó que medios probatorios desvirtúan tales argumentos respecto de la providencia apelada; Indicó que el Juzgador no averiguó acerca de las obligaciones y deberes de las empresas de transporte respecto a desvinculaciones y pólizas, que de haberlo hecho se hubiera dado cuenta de la infundada sanción, pero no desarrolló de qué manera el estudio de dicha temática, o de que normas especialmente, hubiesen incidido en la revocatoria de la sanción; de manera genérica manifestó que se le demostró a la Superintendencia de Transporte en las diferentes etapas del proceso administrativo el error de imponer la sanción, violando así los derechos de defensa y debido proceso, pero no explica de qué manera se configuró dicho error en la multa impuesta o como se trasgredieron sus derechos, ni aprecia las documentales que respaldan esa tesis; finalmente, señaló que se encontraba demostrado que existió desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que profirió los actos administrativos, nuevamente, no indicó de qué manera se configuró el cargo que pretende endilgar, encaminando la apelación al análisis de toda la litis, sin mencionar un solo argumento en contra de lo manifestado en la providencia cuestionada.

De ahí que se pueda calificar de defectuoso e insuficiente, en tanto desconoce que la impugnación parte de la base, señalada por igual por la legislación y la jurisprudencia e impuesta por el mandato constitucional de garantía del debido proceso, de una exposición clara, razonada y concreta de los motivos de inconformidad del recurrente con la decisión atacada. No otra es la razón por la cual en esos eventos habitualmente se opta por dar por fallida la censura intentada y se confirma la decisión apelada. Ahora bien, la clamorosa falta de técnica jurídica del recurso, enfocado como está más a la simple reiteración de la demanda que a la formulación de auténticos cargos o reproches contra el fallo impugnado, obligan a la Sala a confirmar la sentencia objeto de apelación.

En este asunto, en el memorial contentivo de la impugnación no se señalaron por la

---

<sup>14</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Compendio de Derecho Procesal, T. I, 8ª Edición, Bogotá, Editorial ABC, 1981, p. 567.

parte demandada las razones de tipo jurídico, fáctico o probatorio por las cuales estimaba que la decisión del Juzgado era equivocada y debía por ende revocarse para en su lugar revocar la sanción impuesta por la Superintendencia de Transporte, y ordenarle el pago de perjuicios; no se expresan en efecto en dicho escrito las razones que motivaron su disconformidad con las consideraciones y conclusiones de la sentencia que puso fin a la primera instancia. Así, realmente no existe apelación de la sentencia, en tanto los cuestionamientos del recurrente recaen sobre el escrito de demanda. Y esta situación impide conocer de fondo el caso por la vía de la apelación<sup>15</sup>. Por las razones expuestas en precedencia, la Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia.

### **Costas.**

Resuelto el recurso de apelación y negando las pretensiones de este, es menester hacer el correspondiente análisis de la condena en costas de la segunda instancia.

Ahora bien, el Código General del Proceso sobre costas, tiene dicho que están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho (**artículo 361**), por lo que en la decisión que resuelva una controversia total o parcial, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación o queja o súplica, etc., que haya propuesto (**artículo 365, numerales 1 y 2**); de tal manera que se explicita en la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia, condenando al recurrente en las costas de la segunda (numeral 3), o cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias (numeral 4).

Por lo demás, de acuerdo con el **artículo 366 del C. G. del P.**, “... 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, **y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado**”.

Por su parte, el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala lo siguiente:

#### **“1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.**

##### ***En única instancia.***

- a. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, entre el 5% y el 15% de lo pedido.
- b. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 8 S.M.M.L.V

##### ***En primera instancia.***

- a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario:
  - (i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido.
  - (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido.
- c. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.

##### ***En segunda instancia. Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.”***

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A", Consejero ponente: JAIME MORENO GARCÍA; Sentencia del 3 de agosto de 2006, Radicación número: 25000-23-25-000-2001-09671-01(9671-05), Demandante: Hermes Daniel Quintero Rondón, Demandado: Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL.

Teniendo en cuenta el artículo 365 numeral 8 del Código General del Proceso el cual establece “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación” y que la parte demandada realizó gestión procesal en segunda instancia, puesto que el 17 de agosto de 2021 presentó alegatos de conclusión (fls. 3 a 11, documento 030\_SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE ALEGA DE CONCLUSIÓN, expediente digital), con lo cual se prueba despliegue de actuaciones en segunda instancia por la entidad demandada, en defensa de los intereses de la Superintendencia de Transporte, esta Sala condenará en costas y fijará agencias en derecho, la suma de 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes, conforme lo establece el artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la Sentencia de fecha 4 de diciembre de 2020, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, dentro del proceso promovido por la Empresa de Transportes Rápido Tolima S.A. contra la Superintendencia de Transporte, que negó las súplicas de la demanda.

**SEGUNDO:** Condenar en costas a la Empresa de Transportes Rápido Tolima S.A., fijándose como agencias en derecho la suma de 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por secretaría liquídense.

**TERCERO:** Notifíquese la presente providencia personalmente a las partes y a los intervinientes -Agentes del Ministerio Público y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-, en atención a lo dispuesto en la Ley 2080, **Artículo 48** (que modifica el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011).

**CUARTO:** En firme la presente decisión devuélvase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su competencia.

La anterior decisión fue discutida y aprobada en sala de la fecha de la providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>16</sup>,**

  
**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**  
Magistrado

  
**JOSÉ ALÉTH RUÍZ CASTRO**  
Magistrado

  
**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
Magistrado

<sup>16</sup> **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima y de la misma manera fue firmada y notificada.