

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA
SALA DE DECISIÓN NO. 4

PROCESO No.	76001-33-33-015-2018-00091-01
DEMANDANTE	JOSE GUILLERMO RAMIREZ LAVERDE jileiva@castroleiva.com ; clopez@castroleiva.com
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE notificajuridica@supertransporte.gov.co ; lgaleanobautista@yahoo.com
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
AUTO	
ASUNTO	SUSPENSION PROVISIONAL. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

Santiago de Cali, Once (11) de marzo de Dos Mil Veintiuno (2021)

MAGISTRADA PONENTE: DOCTORA LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

Procede esta Corporación en Sala Jurisdiccional de Decisión No. 4 a resolver sobre el Recurso de **APELACIÓN** que fuera interpuesto oportunamente por el representante judicial de la **SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE**, contra el **auto interlocutorio No. 565 del 22 de octubre de 2018**, proferido por el **JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI**, mediante el cual **SE DECRETO COMO MEDIDA CAUTELAR LA SUSPENSION PROVISIONAL DE LAS RESOLUCIONES Nos. 15461 DEL 2 DE MAYO DE 2017 Y 27629 DEL 27 DE JUNIO DEL MISMO AÑO**, proferidas por la SUPERINTENDENCIA en mención, mediante las cuales se impuso una multa al señor **JOSE GUILLERMO RAMIREZ LAVERDE**, en su calidad de representante legal de **UNIMETRO S.A.**, y en consecuencia se ordena a la entidad demandada que se abstenga por ahora de realizar los trámites de cobro de la misma hasta tanto se emita fallo en profundidad.

La medida cautelar anterior, se decretó dentro del proceso adelantado por medio de apoderado por el señor **JOSE GUILLERMO RAMIREZ LAVERDE**, en su calidad de representante legal de la empresa **UNIMETRO** en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, consagrado en el artículo 138 del CPACA.

ANTECEDENTES PROCESALES

Se solicita en la demanda reseñada que mediante sentencia de mérito esta jurisdicción se

pronuncie sobre las siguientes,

P R E T E N S I O N E S:

PRIMERA: Que se declare la NULIDAD de los siguientes actos administrativos: Resoluciones Nos. 15461 del 2 de mayo de 2017 y 27629 del 27 de junio del mismo año, expedidas por la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, mediante las cuales se impuso una sanción de multa a la empresa UNION METROPOLITANA DE TRANSPORTADORES S.A. UNIMETRO, equivalente a 60 salarios mínimos mensuales legales vigentes, que ascienden a la suma de \$44.263.020.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración se condene a la demandada, a manera de restablecimiento del derecho, a la reparación de todos los daños y perjuicios causados a su representante legal.

TERCERA: Que se condene en costas a la entidad demandada.

En la demanda se solicita la SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los actos demandados, para lo cual presenta como fundamento, entre otros, los siguientes HECHOS:

- Que mediante Resolución 8208 del 11 de marzo de 2016, la SUPERINTENDENCIA ordenó someter a su control a la empresa UNIMETRO, ordenándole en consecuencia, la presentación, en un plazo de 8 días hábiles, un plan de recuperación y mejoramiento debidamente aprobado por la Asamblea General de Accionistas, suscrito por el representante legal de la sociedad y del revisor fiscal;
- Que contra dicho acto se formuló por UNIMETRO recurso de reposición con fecha 31 de marzo de 2016, pero fue rechazado por extemporáneo, mediante Resolución 10324 del 12 de abril de 2016, motivo por el cual, se presentó solicitud de revocatoria directa contra las resoluciones 8208 y 10324 de fechas 11 de marzo y 12 de abril de 2016, reiterando que la SUPERINTENDENCIA no podía, ni debía cercenar los plazos establecidos legalmente para enervar una causal de disolución, y que son de 18 meses, término que sólo puede empezarse a contar a partir de la aprobación de los estados financieros de fin de ejercicio, hecho que se comprobó el 29 de marzo de 2016.
- Que UNIMETRO el 27 de abril de 2016 mediante escrito pidió a la mencionada entidad que ampliara el plazo de presentación del Plan de Recuperación y mejoramiento en un término de 120 días.
- Que la solicitud de revocatoria directa fue resuelta por la SUPERINTENDENCIA mediante Resolución 26272 del 1º de julio de 2016, señalando que no existía

ninguna causal de ilegalidad que justificara revocar las decisiones adoptadas por ese organismo de control.

- Que a pesar de que UNIMETRO presentó el plan de mejoramiento y recuperación, el mismo era consistente y claro y, teniendo en cuenta que con el término otorgado era imposible realizar las gestiones para citar a los socios de la empresa, se informó que la fecha para su aprobación por parte de la Asamblea General de Accionistas era el 26 de mayo de 2016, como efectivamente sucedió, la SUPERINTENDENCIA expidió la Resolución 15461 del 2 de mayo de 2017, por medio de la cual se multó al señor JOSE GUILLERMO RAMIREZ por un total de \$44.263.020 correspondiente a 60 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- Que, en el citado acto, la SUPERINTENDENCIA no hizo ninguna mención al hecho que UNIMETRO, mediante comunicación del 16 de mayo de 2016, radicó dentro del plazo otorgado por aquella para tal fin, el plan de mejoramiento solicitado, siendo entonces el móvil de la sanción impuesta, el supuesto incumplimiento en la presentación del plan por parte del representante legal, lo que asegura, si se hizo.
- Que la SUPERINTENDENCIA no tuvo en cuenta que: i) UNIMETRO había solicitado que ese organismo le informara si requería información adicional para la presentación del informe; ii) que igualmente había requerido la realización de una reunión presencial para explicar y detallar el plan de mejoramiento y recuperación; y iii) que UNIMETRO se encontraba en proceso de reorganización empresarial, conforme con lo establecido en la ley 116 de 2006, por lo que no era ni pertinente ni procedente el control por parte de la referida entidad.
- Que no resulta lógico que la SUPERINTENDENCIA no acepte como una actividad susceptible de generar la recuperación y mejoramiento de UNIMETRO, su entrada al proceso de reorganización empresarial, figura de consagración legal, cuyo fin precisamente es mejorar y recuperar una sociedad que atraviesa problemas financieros, y la decisión de iniciar el proceso de reorganización empresarial fue tomada por la Asamblea General de accionistas a fin de enervar en el tiempo legal establecido, la causal de disolución que se evidenció el 29 de marzo de 2016 al momento de socializar con los accionistas los estados financieros del año de 2015.

LA DECISIÓN RECURRIDA

Es el Auto Interlocutorio No. 565 del 22 de octubre de 2018, expedido por el Juez Quince Administrativo Oral del Circuito de Cali, mediante el cual se decreta como medida cautelar de suspensión provisional de las Resoluciones 15461 del 2 de mayo de 2017 y la 27629 del 27 de junio del mismo año, mediante las cuales se impuso una sanción de multa al señor JOSE GUILLERMO RAMIREZ LAVERDE en su calidad de representante legal de UNIMETRO S.A.

Fundamenta su decisión el A Quo en las siguientes consideraciones:

- Que la demanda endilga como causal de violación de los actos administrativos, entre otros, la falsa motivación, indicando que previo a imponer la sanción la SUPERINTENDENCIA requirió a UNIMETRO para la presentación de un plan de recuperación y mejoramiento aprobado por la asamblea de accionistas, el representante legal y el revisor fiscal de la empresa, mediante Resolución del 11 de marzo de 2016, otorgando para ello un plazo irrisorio de ocho días, por lo que se solicitó una ampliación, lo que fue concedido mediante acto administrativo, por 10 días más, lapso que venció el 19 de mayo de ese año, y dentro de ese plazo el día 16 de ese mes y año, presentó el plan de recuperación y mejoramiento de la empresa, el cual fue presentado nuevamente el 13 de octubre de 2017.
- Que, sin necesidad de un análisis profundo, el que debe deferirse a la decisión de fondo, se considera que sobre la oportunidad de la presentación del plan de mejoramiento de UNIMETRO así como del análisis de legalidad de los actos acusados, se deberá auscultar en el trámite procesal. Sin embargo, teniendo en cuenta que la Resolución No. 27629 del 27 de junio de 2017 que confirma la sanción, sólo menciona el término de ejecutoria de la resolución que ordenó el sometimiento de la sociedad ordenando la presentación del plan de mejoramiento y el oficio que amplió dicho plazo sin precisar el mecanismo como se hizo el conteo de términos, es posible que dichos límites no se hayan contabilizado en debida forma, advirtiendo que dicha consideración no es una afirmación categórica y que la misma puede ser desvirtuada dentro del trámite procesal.
- Que teniendo en cuenta que para decretar la medida cautelar solicitada no se necesita que haya una latente infracción de la norma superior, sino que se demuestre siquiera sumariamente que 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, lo cual ha acontecido en este evento, pues como quedó dicho, la motivación de las Resoluciones Nos. 15461 del 2 de mayo de 2017 y 27629 del 27 de junio del mismo año, no especifican de manera clara y precisa como se realizó el conteo de términos para que la empresa UNIMETRO presentara el plan de mejoramiento, por lo que, considera que pudo haberse quebrantado normas de carácter superior en el trámite administrativo como el artículo 29 de la Constitución Política, por lo que resulta procedente el decreto de la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos demandados, al no haberse tenido en cuenta el documento presentado como el plan de mejoramiento, al menos en la primera resolución.
- Que, efectuando una ponderación seria sobre el asunto y los argumentos y pruebas

exhibidas, resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, por cuanto al ordenarse la suspensión de los efectos de las Resoluciones Nos. 15461 y 27629 del 2 de mayo y 27 de junio de 2017, respectivamente, no está causando detrimento patrimonial alguno, no obstante en el evento que fueran favorables las pretensiones de la demanda, la negación de la medida si generaría la devolución del dinero que el demandante hubiera pagado con las respectivas indexaciones y/o actualizaciones, lo que implicaría un gasto mayor para el erario público.

RECURSO DE APELACIÓN

POR LA SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE

Esta parte, presenta dentro de la oportunidad legal respectiva, recurso de apelación contra el auto que decretó la medida cautelar, con el fin de que sea REVOCADO totalmente y en su lugar se deniegue la misma, para lo cual alega lo siguiente:

- Que al analizar los requisitos exigidos por el artículo 231 del CPACA para la prosperidad de la medida cautelar solicitada, advierte que ninguno de ellos se presenta en este caso, tal como lo explica: i) el actor ni siquiera cita las normas presuntamente vulneradas por los actos administrativos, y tampoco hace una confrontación con las normas superiores presuntamente violadas con los actos administrativos; ii) el actor debió en este caso, probar por lo menos de manera sumaria la existencia de los perjuicios que los actos le ocasionan, requisito que no se suple con la simple manifestación de que se le pueden generar cobros coactivos de la multa impuesta.
- Que el actor utiliza los mismos argumentos que consagró en la demanda para pedir la nulidad de los actos enjuiciados, con el fin de fundamentar su solicitud de decretamiento de la medida cautelar.
- Que el A Quo yerra al considerar que la obligación de presentación del plan de mejoramiento era de la empresa, sin embargo, esa obligación es del representante legal y por ende el desconocimiento de estas solicitudes elevadas por la actora solamente le son atribuibles al representante legal. Que es claro que, ninguno de los representantes legales de UNIMETRO ha presentado el plan de mejoramiento solicitado por la SUPERINTENDENCIA dentro del marco de la medida de sometimiento a control, pues sólo se ha limitado a remitir las actas de junta y asamblea de accionistas de UNIMETRO, por las cuales se decidió que la empresa se acogiera a proceso de organización dispuesto en la ley 1116 de 2016.
- Que el juez al decretar la medida cautelar, sustenta su decisión en derechos

individuales, con lo cual se están sacrificando los intereses y derechos colectivos de la población en general, cual es la prestación segura y eficiente de los servicios públicos, siendo ésta una de las finalidades del Estado, consagrada en el artículo 365 de la Constitución Política.

TRAMITE DEL RECURSO

Mediante Auto No. 068 de fecha 5 de febrero de 2019, fue concedido en el efecto suspensivo el recurso interpuesto.

ANALISIS DE FONDO

1.- COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra el auto que resolvió sobre la medida cautelar solicitada en la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 236 del CPACA.

2.- CONFLICTO JURÍDICO

En esta instancia la controversia se contrae a definir si tal como lo alega la recurrente en este caso la actora no cumplió con ninguno de los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA para que fuera procedente su solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, o por el contrario ellos deben entenderse surtidos, tal como lo interpretó el A Quo al acceder a la medida cautelar solicitada.

3.- CASO CONCRETO

Dispone el artículo 231 del CPACA que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo y además el restablecimiento del derecho, 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, siempre que, la aludida 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, e igualmente, deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios que de no accederse a la misma, se llegaren a producir a los actores.

En el presente caso, será revocada la providencia recurrida, toda vez que, efectivamente como lo alega la entidad recurrente, la parte actora no cumplió con ninguno de los requisitos establecidos en la disposición legal en cita. En efecto, pues no citó cuales normas de orden

superior consideraba vulneradas, mediante confrontación directa con los actos administrativos impugnados, sino que se limitó a exponer situaciones de orden fáctico que en su concepto fueron desconocidas por el órgano de control, tales como, la presentación oportuna del plan de mejoramiento y recuperación de la empresa; e igualmente la situación generada como consecuencia al sometimiento a la ley 1116 de 2016 para su reorganización empresarial. Así como tampoco, se demostraron sumariamente los perjuicios que le ocasionarían los efectos de los actos demandados.

No obstante, el A Quo en su providencia, en contravía de lo dispuesto en el citado artículo 231 del CPACA, procede a cubrir la falencia de la demanda, interpretando que hubo un error en el cómputo de los términos otorgados a la actora para presentar el plan de mejoramiento, lo que en su criterio resulta violatorio del artículo 29 de la Constitución Política, sin que la actora hubiera citado como fundamento de su solicitud de medida cautelar alguna norma de orden superior, argumentando para ello, que no era un requisito indispensable la existencia de una "latente" infracción de una norma legal, sino que basta que la vulneración surja "sumariamente" del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas indicadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas.

Esta Corporación no respalda la tesis elaborada por el A Quo para decretar la medida cautelar, no sólo porque no se cumplieron los requisitos exigidos por el citado artículo 231 del CPACA, sino porque el análisis que consignó en su providencia es propio de un fallo en profundidad en el que se pueden realizar los análisis probatorios profundos que permitan detectar que el procedimiento sancionatorio efectivamente se adelantó con vicios y por tanto se encuentre configurada la causal de nulidad alegada en la demanda, de falta de motivación de los actos demandados. Por lo expuesto, se revocará la providencia recurrida.

En consecuencia, el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, en Sala Jurisdiccional de Decisión número cuatro (4), administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO. – REVOCAR el Auto No. 565 del 22 de octubre de 2018, proferido por el Juzgado Quince Administrativo Oral de Cali, en cuanto declaro la SUSPENSIÓN PROVISIONAL de las Resoluciones Nos. 15461 y 27629 del 2 de mayo y del 27 de junio de 2017, expedidas por la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO. – Una vez en firme este proveído, procédase por secretaría a devolver el

expediente al Juzgado de Origen, para la continuación del trámite del presente proceso.

Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase.

Discutido y aprobado en Sala Jurisdiccional de Decisión número Cuatro (4) efectuada a la fecha.

Los Magistrados,

(firmada electrónicamente)
LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

(firmada electrónicamente)
PATRICIA FEUILLET PALOMARES

(firmada electrónicamente)
OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT

Proceso 2018-00091-01
Auto