

**Juzgado Noveno Administrativo  
Oral de Medellín**



**República de Colombia**  
**Rama Judicial del Poder Público**  
Medellín, veintiuno (21) de octubre de Dos Mil Trece (2013)

<b>REFERENCIA :</b>	
<b>RADICADO:</b>	<b>05001 33 33 009 2012 00301 00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>FLETEX S.A.</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>MINISTERIO DEL TRABAJO</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>RESUELVE REPOSICIÓN - MEDIDA CAUTELAR</b>
<b>INTERLOCUTORIO No.</b>	<b>00733</b>

Mediante Auto del dieciséis (16) de septiembre del presente año se resolvió negativamente la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de la Resolución No. 0239 del 27 de marzo de 2012. Enterado de la decisión el apoderado de la sociedad demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación.

Su inconformidad en que la solicitud de suspensión provisional la fundamentó en tres aspectos:

- 1º- La violación al debido proceso.
- 2º.- La violación al principio de congruencia y limitación a lo pedido en la apelación, y
- 3º.- La indebida valoración de pruebas.

A criterio del recurrente al momento de decidir solo se tuvo en cuenta el primer fundamento y frente a los restantes no se realizó ningún análisis.

**CONSIDERACIONES**

Acerca de la medida cautelar de suspensión provisional de actos administrativos, la Ley 1437 de 2011, trajo modificaciones sustanciales, el Dr. Eduardo Gómez Aranguren, para entonces Presidente del Consejo de Estado, en su ensayo Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código, Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011, dijo al respecto:

*“Aunque el numeral 3 del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 mantuvo la tradicional figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, no condicionó su decreto a la existencia de una infracción manifiesta y advertida del simple cotejo entre el acto demandado y las normas superiores, otorgando al juez una mayor flexibilidad en el análisis de la procedencia de la figura, sin obligarlo a esperar a la terminación del proceso.*

(...)

*Para decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud se exige: (i) Que la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación directa con las normas superiores invocadas como vulneradas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y (ii) tratándose de demandas de nulidad con restablecimiento del derecho, deberá probarse, al menos sumariamente, la existencia de los perjuicios cuya indemnización se reclama.”*

Pese a lo reciente de la Ley 1437 de 2011, con relación a la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de un acto administrativo , ya se ha venido consolidando una línea jurisprudencial al respecto.

En efecto, aparte de la jurisprudencia citada al resolver acerca de la medida cautelar<sup>1</sup>, existen otros pronunciamientos en el mismo sentido, por ejemplo del Tribunal Administrativo de Antioquia; Sala Primera de Oralidad, MP JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ, Auto Intelocutorio No SPO – 068, del 6) de marzo de 2013:

*“Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda:*

*1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.*

(...)

*Para el Despacho entonces, de la confrontación del acto, con la norma que invocó la administración para su expedición, no surge clara ninguna ilegalidad que amerite*

*suspender los efectos del mismo y tendrá que ser luego de un amplio debate jurídico y por que no probatorio, que se tome la decisión en el sentido de si la norma viola o no el ordenamiento jurídico; y ese análisis es propio de la sentencia.*

*Por las razones expuestas, se negará la solicitud de suspensión provisional.”*

<sup>1</sup> Tribunal Administrativo de Antioquia, La Sala Segunda de Oralidad, Auto del 14 de febrero de 2013, MP: Gonzalo Zambrano Velandia.

- Consejo de Estado, citada por el Juzgado Treinta 30 Administrativo Oral de Medellín, en auto del 29 de enero de 2013.

- AUTOS INTELOCUTORIOS, Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, SPO – 050, del 18 de febrero de 2013, RADICADO: 05001-23-33-000-2012-00806-00 y SPO – 077 del 11 de marzo de 2013, RADICADO: 05001-23-33-000-2012-00819-00, con ponencia del Magistrado Jorge Iván Duque Gutiérrez.

También del Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad; MP JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ, radicado 05001-23-33-000-2012-00815-00, Auto Intelocutorio No SPO – 047 del 14 de febrero de 2013.

*“De conformidad con lo mencionado, a pesar que en esta etapa procesal se le permite al juez realizar un análisis de los argumentos expuestos por el demandante y contrastarlos con las normas que aduce vulneradas e inclusive examinar pruebas obrantes en el expediente para decidir la solicitud de suspensión provisional, no puede tampoco el juzgador, realizar un análisis tan exhaustivo, que lo llevaría en esta etapa imberbe del proceso, a sacar conclusiones determinantes con las que prácticamente perfilaría su decisión final, cuando la parte demandante aun está en término para ejercer su derecho de defensa y falta agotar etapas tan importantes como la probatoria y la de alegaciones finales.”*

Y por ultimo, del Tribunal Administrativo de Boyacá, Expediente: 150013133005 2012 00282 00, 10 de abril de 2013:

*“El legislador creó entonces medidas cautelares positivas y negativas perteneciendo la suspensión de acto administrativo a esta última categoría. En relación con los requisitos para el decreto tratándose de actos administrativos, convoca a un debilitamiento de la presunción de legalidad del acto demandado a diferencia de lo ocurrido frente Decreto 01 de 1984 que imponía una “manifiesta ilegalidad”. Al tenor del artículo 231 del CPACA **el solicitante** debe acreditar los siguientes requisitos: “Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y **su confrontación con las normas superiores invocadas** como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.”*

**Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.** En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

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

*para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.” (Negrilla fuera de texto).*

*Precisa la Sala que todas las medidas contempladas en el artículo 230, citado, son procedentes ante la existencia de un acto administrativo, sin perjuicio de la redacción, aparentemente, discriminadora del inciso 2º del artículo 231 pues, sin duda, ante una demanda de contornos subjetivos, en nada contribuye para los fines inicialmente anotados a las medidas cautelares, la sola suspensión provisional y, de igual forma, carecería de contenido ante la existencia de un acto administrativo acudir,*

*únicamente a la solicitud de medidas cautelares positivas pues, en cualquier caso, resulta necesario, en primer lugar suspender los efectos del mismo.*

(...)

*Sin embargo, no desconoce el Despacho que como prueba sumaria del perjuicio el solicitante aportó un certificado contable, lo cual lleva a contemplar que se estaría, implícitamente, acudiendo a la parte final del inciso 1º del artículo 231 que prevé “Cuando, **adicionalmente se pretenda** el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”.*

*Como lo anticipó esta providencia, si se trata de medidas cautelares positivas, como sin duda, es la que contempla el inciso antes transcrito, es claro que la valoración de la procedencia de la solicitud debe, además, cumplir con las previsiones ordenadas en los numerales 1 a 4 del artículo 231 idem., cuya valoración o ponderación hará el juzgador al motivar la providencia.”*

Descendiendo al caso concreto, la solicitud de suspensión provisional, que obra a folio 65 a 72 se sustenta en lo que el apoderado de la sociedad demandante considera una flagrante violación al artículo 29 de la Constitución Política (debido proceso), y a los artículos 51, 53, 267, 35 del Decreto 01 de 1984, artículo 78 de la ley 1437 de 2011 y artículo 67, numeral 4º de la Ley 50 de 1990; argumentación que toda está dirigida a demostrar un supuesto desconocimiento al debido proceso.

Como ya se hizo notar, tanto la demanda como la solicitud de suspensión provisional del acto acusado, gira en torno a demostrar que se ha violado el debido proceso, artículo 29 de la Constitución Nacional, concepto demasiado amplio y cuyo análisis conlleva a la revisión de aspectos tales como la violación al principio de congruencia y limitación a lo pedido en la apelación, la indebida valoración de pruebas, la competencia, etc. En palabras de la Corte Constitucional el debido proceso “*comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger*

*los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales*”<sup>2</sup>.

El debido proceso es “*el conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le aseguran a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia, la seguridad jurídica y la fundamentación de las resoluciones*

---

<sup>2</sup> Sentencia T-416/98, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

*judiciales conforme a derecho*<sup>3</sup>, y configura una garantía de otros principios y derechos, toda vez que salvaguarda la primacía del principio de legalidad e igualdad, así como realiza efectivamente el derecho de acceso a la administración de justicia, sustento básico y esencial de una sociedad democrática.

De manera que la afirmación de que “*negando la medida cautelar se afectarían más de 100 trabajadores, en cambio concederla afectaría solo 13 personas que tienen meramente un interés económico*”, no es suficiente para demostrar los perjuicios cuya indemnización se reclama. Porque esas 13 personas están cobijadas por normas de carácter constitucional como son las que amparan sus derechos laborales; las mismas que se encuentran en contraposición, por razones económicas, a los de los otros 100 trabajadores.

Tampoco es válido afirmar que negar la medida haría nugatoria la decisión final porque se trata precisamente, en el evento de que se decreta la nulidad del acto demandado, de restablecer el derecho conculcado.

Consecuentemente y luego del examen realizado, para el cual se tuvo en cuenta el nuevo marco normativo de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos; con base en la sana crítica y la libertad de apreciación probatoria al no observarse una contradicción clara, entre las normas superiores que aduce el demandante vulneradas y el acto administrativo demandado, el Despacho reitera que no encuentra razones valederas para afirmar, desde ahora, que el acto acusado resulte incuestionablemente violatorio de las normas en que se sustentó la solicitud de suspensión provisional o de las que se han señalado como fundamento de la demanda en general.

### **Del Recurso de Apelación**

Subsidiariamente al recurso de reposición, se interpuso el recurso de apelación. Al respecto hay que señalar que la ley 1437 de 2011 – CPACA- en su artículo 243, regula el recurso de apelación, de la siguiente manera:

***“Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:***

***1. El que rechace la demanda.***

***2. El que decreta una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.***

***3. El que ponga fin al proceso.***

---

<sup>3</sup> Sentencia T-001/93, M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.

4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.

(...)

**Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.**

(..)". (Negrillas del Despacho).

El artículo 236 del CPACA, al igual que el numeral 2 del artículo 243, prevé que el auto que decreta una medida cautelar es apelable, de manera que, el que niega la medida, será objeto de recurso de reposición.

La ley 1437 indicó taxativamente cuales son los autos apelables; y con respecto a las medidas cautelares, de acuerdo al numeral 2 del artículo 243 precitado, es apelable "el que decrete la medida y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite"; y para el caso concreto, contra el auto del 16 de agosto de 2013 que negó la medida cautelar, no procede el recurso de apelación, por no encontrarse dentro de los autos apelables que trae la ley.

Así las cosas, el escrito del 22 de febrero de 2013, mediante el cual el apoderado judicial de la parte actora, interpuso el recurso de apelación contra el auto que negó la medida cautelar de suspensión de la resolución No. 46559 del 11 de septiembre de 2008 (folios 336 a 340) es improcedente, y trae como consecuencia el rechazo de plano del recurso de apelación.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN**

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- NO REPONER** el auto del dieciséis (16) de agosto de dos mil trece (2013) que negó la solicitud elevada por la sociedad FLETEX S.A. de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en la Resolución nº 0239 del 27 de marzo de 2012.

**SEGUNDO.-RECHAZAR** el recurso de apelación, propuesto por el apoderado judicial de la parte actora, por las razones expuestas.

**NOTIFÍQUESE**

**FRANCY ELENA RAMIREZ HENAO**

**JUEZ**

Jjes

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO  
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior.

Medellín, \_\_\_\_\_. Fijado a las 8 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaria