

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Expediente: 25269-33-33-001-2019-0121-00
Demandante: TRANSPORTES VILLETAX S.A.
Demandados: MUNICIPIO DE FACATATIVÁ
Asunto: Auto resuelve medida cautelar

Facatativá, once (11) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

1. ASUNTO A RESOLVER

Procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar de suspensión elevada por el demandante dentro del proceso que anuncia el epígrafe.

2. FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD

El demandante solicitó, como medida cautelar, que la demandada suspenda toda actuación administrativa orientada a dar fuerza ejecutoria a la Resolución n.º 1292 de 2018 o a dar fuerza ejecutoria a los actos de desvinculación administrativa de vehículos pertenecientes al parque automotor de Transportes Villetax para trasladarlos a la empresa “COPTAXI”, en subsidio solicitó que se ordene al Alcalde Municipal de Facatativá revocar inmediatamente la Resolución n.º 1292 de 2018.

Para justificar la solicitud de la medida cautelar se valió de los siguientes argumentos:

Indicó que se trata de una medida cautelar distinta a una suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto demandado, acto seguido explicó cómo se cumplen los requisitos establecidos en los artículos 229, 230 y num. 2º del art. 231 de la L. 1437/2011.

Señaló que, de no acceder a lo solicitado, la sentencia favorable resultaría inocua pues, hasta ese momento, la administración municipal podría continuar con los trámites para permitir la operación de la nueva empresa a través de los vehículos automotores vinculados a la demandante.

Explicó que la empresa de transportes Villetax S.A. tiene, en su parque automotor, 45 vehículos tipo taxi vinculados, los cuales representan un ingreso anual de ciento dos millones de pesos (\$102.000.000) los que son invertidos en el sostenimiento administrativo y financiero de la compañía; hasta el momento de presentación de la demanda tres (3) de los vehículos

dieron por terminado el contrato con Villetax, anunciando su vinculación a Coptaxi, posibilidad que tienen los otros 42 vehículos asociados actualmente a la empresa.

Manifestó que el acto administrativo objeto de la demanda fue condicionado a una circunstancia accesoria de naturaleza resolutoria, la cual quedó unida al contenido principal de la resolución de habilitación de manera que el destino jurídico dependía del cumplimiento de esa condición, siendo una imposición u orden coactiva dictada por la administración municipal a cargo del destinatario del acto, es decir, la empresa Coptaxi, consistente en acreditar el cumplimiento de una serie de requisitos para lo cual concedió un término perentorio e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la citada resolución e indicando que, cumplidos los mismos, si la empresa Coptaxi no atendía los requerimientos establecidos habría lugar a la revocatoria de la habilitación concedida.

Indicó el apoderado de la demandante que, vencido el término señalado la empresa Coptaxi no estaba en capacidad de demostrar el cumplimiento de los requisitos legales para entrar a operar el servicio público, enlistando cada una de las razones que, a su consideración, evidenciaban el incumplimiento.

Señaló que la resolución de habilitación perdió fuerza ejecutoria de conformidad con lo establecido en el art. 91 de la L.1437/2011, trajo en cita una sentencia del Consejo de Estado para justificar el fenómeno del decaimiento del acto administrativo.

Finalmente, dijo que la Resolución n.º 1292 de 2018, perdió fuerza ejecutoria en virtud del plazo de seis (6) meses transcurridos, otorgados a Coptaxi, quien no demostró, en ese lapso, el cumplimiento de las condiciones impuestas en la resolución, por lo que surge mérito suficiente para revocarla; así, el alcalde de Facatativá está obligado a dar cumplimiento a lo dispuesto en el par. del art. 2 de la Resolución n.º 1292, en el sentido de revocar la resolución.

3. TRÁMITE

El Despacho inadmitió la demanda mediante auto de 6 de septiembre de 2019 (fl. 144), en escrito de 20 de septiembre de 2019 y dentro del término concedido se subsanó por lo que se admitió en auto de 2 de diciembre de 2020 (fl. 263 – 264 C. principal) y en providencia separada, el 28 de mayo de 2021, se dispuso correr traslado de la medida cautelar conforme lo dispone el art. 223 la L. 1437/2011 (fl. 9 - 11 cuaderno incidental), decisión que se derivó de una medida de saneamiento.

Mediante auto de 11 de octubre de 2021 se ordenó notificar a la Sociedad de Conductores y Propietarios de Taxis S.A.S. – Coptaxi, como sujeto con interés directo en las resultados del proceso, del auto admisorio de la demanda

y se dispuso correr traslado de la medida cautelar conforme lo dispone el art. 223 la L. 1437/2011.

4. OPOSICIÓN

Municipio de Facatativá

Durante el término de traslado, la parte demanda solicitó no acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional argumentando su petición en los siguientes términos:

1. Indicó que el demandante no determinó, ni probó, los perjuicios que pretende evitar con su declaratoria, requisitos *sine qua non* para su procedencia, teniendo en cuenta que las pretensiones del medio de control, además de perseguir la nulidad de los actos, buscan el restablecimiento de derechos, realizando un análisis de lo dispuesto por el art. 231 de la L.1437/2011.
2. Señaló que el demandante no cumplió con la carga de probar el perjuicio que pretende sortear con la cautela solicitada, y tampoco expone en que consiste el perjuicio.
3. Así mismo, señaló que no obra prueba en el expediente que demuestre la necesidad de decretar una medida cautelar que suspenda los efectos de los actos administrativos demandados, pues el simple dicho que los actos administrativos contrarían las normas, no prueba de manera alguna la existencia de un perjuicio que este soportando la parte demandante y que la solicitud se limitó a realizar una descripción de la solicitud de suspensión provisional, la cual no cumple con los requisitos previstos por la norma.
4. Manifestó que el demandante no señaló, de manera coherente, las normas que considera contrariadas, sin que se pueda pensar que el concepto de violación en el que soportan las pretensiones de la demanda, pueda subsanar tal error.

Sociedad de Conductores y Propietarios de Taxis S.A.S. Coptaxi: guardó silencio.

5. CONSIDERACIONES DEL JUZGADO

5.1. La suspensión de los efectos del acto administrativo como medida cautelar

En primer lugar, de conformidad con lo dispuesto en el art. 238 de la Constitución Política (CP), “*la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.*”

Así, en desarrollo de dicho precepto, el art. 229 de la L.1437/2011, establece:

“Art. 229.- En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.
(...)”.

Se encuentra aquí la facultad del Juez para, de considerarlo necesario, atendiendo las particularidades de cada caso y orientado hacia la realización del derecho que se procura proteger, decretar las medidas necesarias de suerte que, finalizado el debate procesal, el derecho debatido conserve su eficacia, esto es, que la solución final tenga la potencialidad de producir un efecto práctico en clave de la materialización del derecho.

5.2. Criterios para la procedencia de la medida cautelar de suspensión de acto administrativo

Por su parte, el art. 230 *ibidem*, señala que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión y entre ellas establece que el Juez podrá “(...) 3° *Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo*”, al respecto, el mismo ordenamiento estableció que:

“Art. 231.- 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. (...)”.

Al respecto, el Consejo de Estado¹, señaló:

“La Ley 1437 del 18 de enero de 2011, reguló como capítulo específico lo relacionado con las medidas cautelares, calificándolas según su contenido, como preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión.

El artículo 230 *eiusdem*, enumeró las medidas cautelares que el juez puede decretar, las cuales proceden por solicitud de parte y en cualquier etapa del proceso, incluso antes de notificarse el auto admisorio, siempre que el operador jurídico las considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia -sin que dicha circunstancia pueda considerarse como prejuzgamiento-, y advierta una relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, a la luz de la sustentación que realice el petente.
(...).

¹ CE S 5, Auto del 4 de octubre de 2012, e. 11001-03-28-000-2012-00048-00 (2012-0048). MP S. Buitrago.

La nueva norma precisa entonces que: 1°) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal -cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. 2°) Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.

(...).

Atendiendo a tal criterio, es que puede concluirse que la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede luego de (i) contrastar el acto acusado con la norma superior que se supone violada o con las pruebas allegadas y, a partir de dicho análisis, (ii) determinar, con suficiente claridad que, en efecto, el acto administrativo desconoce la norma superior en que debió sustentarse.

Pero, además, cuando a las pretensiones de nulidad del acto administrativo se agreguen pretensiones orientadas al restablecimiento del derecho y a la indemnización por el perjuicio sufrido, surge la carga para el solicitante de probar, así sea sumariamente, la existencia de tales perjuicios.

Lo anterior responde al mandato del art. 231 de la L.1437/2011 y a los criterios fijados por el Consejo de Estado² los que deben tenerse en cuenta al momento de decidir sobre la procedencia, o no, de la medida cautelar, esto es el *fumus boni iuris*, o *apariencia de buen derecho*, *periculum in mora*, o *perjuicio de la mora y la ponderación de intereses*.

6. CASO CONCRETO

Teniendo en cuenta lo expuesto por la jurisprudencia transcrita y dado el carácter que la L.1437/2011 imprime a la solicitud de suspensión provisional, se procederá, tal como lo establece la norma (art. 231 *ejusdem*), al análisis de la violación normativa alegada, confrontando el acto acusado con las normas invocadas como transgredidas, para luego determinar si en este caso aparece la infracción de la norma superior, de la que se acusa al acto administrativo objeto de la controversia judicial y que, en tal evento, daría lugar a la suspensión requerida.

Como se indicó previamente, el objeto de la medida cautelar que propone la demandante se encuentra orientado a que se suspenda toda actuación administrativa dirigida a dar fuerza ejecutoria a la Resolución n.º 1292 de

²CE S 4, Auto de 28 de mayo de 2015, e. 11001-03-24-000-2014-00054-00 MP M. Briceño; CE S 3, Auto de 13 de mayo de 2015, e. 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057) MP J. Santofimio.

2018 y a los actos de desvinculación administrativa de los vehículos pertenecientes al parque automotor de Transportes Villetax para trasladarlos a la empresa COPTAXI; en subsidio, solicitó ordenar al Municipio de Facatativá que revoque la Resolución n.º 1292 de 2018.

Las pretensiones principales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, propuesto por la demandante, están dirigidas a declarar la nulidad de la Resolución n.º 1292 de 19 de noviembre de 2018 por medio de la cual se habilitó a la empresa de conductores y propietarios de taxi "COPTAXI" para la prestación del servicio público de transporte individual de pasajeros en vehículo tipo taxi; adicionalmente, como medida de restablecimiento solicitó que se ordene, a la entidad demandada, restituir a la demandante las sumas de dinero que haya dejado de percibir por concepto de rodamiento y demás ingresos inherentes a la pertenencia de los vehículos mencionados al parque automotor de Transportes Villetax.

Se observa que, en el escrito de solicitud de medida cautelar, el apoderado de la empresa demandante no indicó las razones o fundamentos de la medida, esto es, no plantea con suficiencia y claridad una confrontación con las normas presuntamente violadas, ni presenta elementos de convicción respecto a la necesidad de suspender el acto administrativo objeto de control judicial; si bien, la demandante señala que se presentaron irregularidades en la expedición del acto administrativo que habilitó a la empresa Coptaxi para la prestación del servicio público de transporte individual de pasajeros en vehículos tipo taxi pues este no cumplía con los requisitos habilitantes señalados por la normativa aplicable al caso, no es clara la forma en las que aquellas irregularidades fueron contrarias a la Ley; para el suscrito, no es suficiente la mera enunciación de normas transgredidas, puesto que para el decreto de una medida cautelar de suspensión, la norma exige el análisis de fondo del acto administrativo comparado con las normas invocadas por la demandante como quebrantadas.

De tal forma que, al analizar las precisiones realizadas en esta providencia respecto de la procedencia de la medida cautelar, encuentra el suscrito que no puede accederse a la misma, toda vez que aquella no fue sustentada; no existen elementos de convicción para determinar que, de no suspenderse el acto administrativo, se afecte un interés legítimo, se cause un perjuicio irremediable o la sentencia resulte ineficaz.

Adicionalmente, de lo expuesto, no parece claro, en este momento procesal, que se encuentren elementos de juicio suficientes para tener por desvirtuada la presunción de legalidad del acto administrativo acusado, lo que implica la inexistencia de un *fumus boni iuris*, o *apariencia de buen derecho*.

Además, nótese cómo, en el expediente, hasta la fecha, no existe una prueba, siquiera sumaria, sobre la existencia de los perjuicios señalados por la accionante o de una situación en la que peligran los derechos, de tal suficiencia que no dé espera a proferir la sentencia que resuelva de fondo la

controversia; ciertamente, el solicitante de la medida cautelar pretermitió realizar un esfuerzo argumentativo y probatorio suficiente que le permitiera, al suscrito, concluir, sin asomo de duda, la necesidad de su decreto³.

Es este último aspecto el que permite evidenciar, a través de un ejercicio de ponderación⁴, entre, por un lado, los efectos de la suspensión pretendida por la demandante como medida cautelar, frente al principio⁵ de confianza legítima⁶, que la medida cautelar resulta improcedente e inadmisibles desde el punto de vista constitucional y de garantía de derechos.

Ahora bien, en relación con la pérdida de ejecutoria de los actos administrativos, de conformidad con el num. 5 art. 91 de la L. 1437/2011, los actos administrativos pierden fuerza ejecutoria, es decir obligatoriedad y no pueden ser ejecutados cuando:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia”.

El Consejo de Estado, en Sentencia de Unificación⁷ en relación con la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos acusados, acudió al criterio de la Sección Quinta en cuanto a los efectos por carencia de objeto por sustracción de materia; sobre el asunto señaló que hay que tener en cuenta dos escenarios posibles:

- i) Si el acto demandado no produjo efectos jurídicos opera la carencia de objeto por sustracción de materia, caso en el cual el funcionario judicial deberá considerar terminar el proceso en su etapa inicial, ya sea

³ Cfr. Respecto a la carga probatoria y argumentativa en el marco de medidas cautelares puede verse: Consejo de Estado, sección primera. Providencia de 11 de marzo de 2014 exp. 2015-00503. MP. G. Vargas. De la providencia se resalta: “La Jurisprudencia ya ha ido señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o ‘prejuzgamiento’ de la causa []. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar, garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia”.(Negrillas fuera del texto).”

⁴ Cfr. Módulo de Formación Judicial de Interpretación Constitucional. D. López. VII Curso de Formación Judicial Inicial para Jueces y Magistrados. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. 2017.

⁵ Principios entendidos como mandatos de optimización, esto es, “normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas”. Derecho y Razón Práctica, R. Alexy. Ed. Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política. 2002. Pg. 9 y ss.

⁶ Cfr. Consejo de Estado, S4, sentencia de 26 sep. 2016. Exp. 11001-03-15-000-2016-00038-01(AC) MP. H. Bastidas.

⁷ CE 5, 24 May. 2018, e47001-23-33-000-2017-00191-02, R. Araujo.

saneándolo o siguiendo las reglas de las excepciones previas previstas en el artículo 180.6 incisos 3° y 4° y no esperar a dictar una sentencia inhibitoria.

- ii) Si el acto acusado produjo efectos, el juez contencioso administrativo mantiene su competencia para conocer de la legalidad y decidir si se desvirtúa o no la presunción de legalidad que sirvió de sustento para producir los efectos jurídicos que se dieron cuando el acto tuvo eficacia, estudio que corresponde hacerlo en la sentencia.

En el caso en particular la Resolución n.º 1292 de 19 de noviembre de 2019 en la actualidad se encuentra vigente, como quiera que mediante Resolución n.º 655 de 26 de junio de 2019⁸ el Municipio de Facatativá verificó y reconoció el acatamiento de los numerales 5, 6 y 12 del art. 2.2.1.3.2.3 del D. 1079/2015⁹ por parte de la empresa Coptaxi S.A.S., dentro del término legal imperativo señalado en el art. 2º de la Resolución n.º 1292 de 2019; lo anterior, teniendo en cuenta que la condición resolutoria contenida en el par. del art. 2 de la resolución demandada se refería a la revocatoria de la misma frente al incumplimiento de la empresa Coptaxi S.A.S., escenario que no se fraguó.

Bastan las anteriores razones para negar la medida cautelar solicitada por la demandante.

En mérito de lo expuesto, el Juez primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar solicitada por la demandante.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
JUEZ

004/I/00

Firmado Por:

Elkin Mauricio Legarda Narvaez
Juez Circuito

⁸ Por medio de la cual se verifica el cumplimiento de los requisitos establecidos en los numerales 5, 6 y 12 del decreto no. 1079 de 2015 por parte de la empresa Coptaxi S.A.S., nit. 900.463.985-0, y se dictan otras disposiciones.

⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte.

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado: 25269-33-33-001-2019-0121-00
DEMANDANTE: TRANSPORTES VILLETAX S.A.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FACATATIVÁ

**Juzgado Administrativo
Contencioso 001 Administrativa
Facatativa - Cundinamarca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

b3d558c21258c2c0567622694d474a33615530f61b20318e216062b05d62243f

Documento generado en 11/11/2021 06:24:20 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**