



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

Expediente: 11001-33-34-002-2017-00118-00  
Demandante: Coltickets S.A.  
Demandado: Superintendencia de Industria y Comercio

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Procede el Despacho a resolver la solicitud de suspensión provisional presentada por la sociedad Coltickets S.A., respecto de las Resoluciones 8366 del 26 de febrero de 2016, 84545 del 9 de diciembre de 2016 y 9373 del 3 de marzo de 2017, expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda<sup>1</sup>**

La sociedad Coltickets S.A., mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró demanda en la que solicitó la nulidad de las Resoluciones 8366 del 26 de febrero de 2016, 84545 del 9 de diciembre de 2016 y 9373 del 3 de marzo de 2017, así como el consecuente restablecimiento del derecho.

A través de los mencionados actos administrativos, la Superintendencia de Industria y Comercio impuso una sanción de tipo pecuniaria a la demandante, por haber incurrido en la infracción de las normas del Estatuto del Consumidor.

**1.2. La solicitud de suspensión provisional<sup>2</sup>**

Dentro del escrito introductorio, la apoderada de la sociedad demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, con el propósito de proteger y garantizar, transitoriamente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Para sustentar la petición, precisó que en la demanda se exponen de manera clara y concisa los motivos por los que las resoluciones demandadas se deben considerar

---

<sup>1</sup> Folios 1 al 17 del cuaderno principal.

<sup>2</sup> Folios 15 y 16 *ibídem*

nulas y, en consecuencia, causan un perjuicio injustificado; además, agregó los siguientes argumentos:

a) Como los actos administrativos en cuestión se encuentran viciados de nulidad, la sanción que contienen genera un grave peligro a la estabilidad patrimonial a la sociedad Colombiana de Tiquetes S.A., quien se encuentra sujeto al cobro de la multa de manera injustificada.

b) El desprestigio que podría sufrir la compañía, con la ejecución de la sanción por vía coactiva, a pesar de que el procedimiento sancionatorio se adelantó con plena contradicción al debido proceso.

c) Existe una relación directa entre la medida solicitada y las pretensiones de la demanda.

De otra parte, como quiera que la demandante adujo que en el escrito de demandada quedaron claros los motivos por los cuales se deben considerar nulas las resoluciones acusadas, es del caso entonces hacer referencia al concepto de violación expuesto, el cual gira en torno a que, en su criterio, estas fueron expedidas con violación al debido proceso y al principio de confianza legítima, así como con desconocimiento a los criterios de tasación de la sanción.

No obstante, previamente es necesario hacer claridad frente a los motivos por los cuales la Superintendencia de Industria y Comercio sancionó a la sociedad demandada, esto, con el fin de imprimir orden al presente estudio.

Al respecto, del contenido de la Resolución 8366 del 26 de febrero de 2016, por medio de la cual se decidió la actuación administrativa, se extrae que esta se inició con ocasión a unas quejas presentadas por las señoras Neira Alexandra Ruiz y Yulieh Jimena Diaz Villamil, quienes consideraron engañosa la publicidad emitida para el concierto de Fito Páez que se adelantaría el 4 de mayo de 2013.

Las quejas manifestaron que adquirieron boletería para la localidad e “aniversario”; empero, de manera posterior, la compañía organizadora del evento manifestó que dicha localidad hacía parte de aquella denominada como “platino” y que la diferencia se reducía únicamente a un conjunto de beneficios, a pesar de que en la publicidad de la página *web* [www.tubolera.com](http://www.tubolera.com) se hacía referencia a que se trataba de una localidad con una ubicación diferente.

Teniendo claro lo anterior, se tiene que la Superintendencia de Industria y Comercio faltó a su deber de motivar los actos administrativos demandados, pues, omitió sustentar los elementos requeridos para la imputación jurídica de la conducta reprochada, esto es, la existencia de un error, engaño o confusión; en este sentido, impuso una multa con base en afirmaciones no probadas y sustentó de

Arguyó que se realizó una imputación jurídica equivocada, en virtud de que la resolución sanción dejó de lado cualquier análisis de los elementos subjetivos de la imputación, es decir, no se refirió de ninguna forma sobre la culpabilidad que resulta indispensable para la declaratoria de la antijuridicidad de cualquier conducta, lo que significó que la sociedad no pudiese ejercer su derecho de contradicción en debida forma y que se transgrediera el debido proceso.

De otra parte, aseveró que la demandada pretende aplicarle un régimen de imputabilidad de anunciante, que supone una responsabilidad objetiva, y no el de medio de comunicación, que requiere la prueba del dolo o culpa grave, como efectivamente fungió, porque puso a disposición del público un mensaje de un tercero anunciante que era organizador de un evento.

Afirmó que el daño que se le atribuyó no es cierto ni se encuentra probado; así mismo, tampoco se hizo mención sobre la forma en que Coltickets S.A. haya transgredido los intereses de los consumidores.

Recordó que la Resolución 8366 de 2016 se sustenta en el hecho de que el auto en el aforo de la localidad de “Aniversario” generó un daño a 200 compradores que ya habían adquirido boletas para esa ubicación; empero, explicó que si bien hubo un ajuste en el aforo en la mencionada localidad, dentro del expediente, se probó que quienes asistieron en esta zona tuvieron un acceso más exclusivo al evento y privilegios que en otras localidades, lo que demuestra que los beneficios prometidos fueron cumplidos.

Añadió que la sociedad no se encontraba a cargo de la fiscalización para determinar si el actuar del organizador del evento era legal o ilegal; entonces, como al momento de la publicación no sabía que el aforo era legal ni tenía motivos para hacerlo, pues, se ciñó al principio de buena fe y asumió que el aforo suministrado por el organizador era legalmente aprobado por la autoridad competente.

Advirtió que la resolución sancionatoria incurrió en errores respecto de la calificación de la conducta, al no considerar adecuadamente los parámetros de la graduación de las sanciones a que hace referencia el parágrafo 1 del artículo 61 del Estatuto del Consumidor. Sobre el particular, aseguró que el daño a los consumidores nunca se probó, así como tampoco la reincidencia de que se le acusa; entonces, los elementos que se tuvieron en cuenta para la graduación de la sanción fueron meras especulaciones de la administración.

Manifestó que la administración no tuvo en cuenta la conducta de la sociedad, la cual denotó una clara disposición de colaboración dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.

De la misma manera, dijo que su actuar se ajustó a la ley; con todo, la superintendencia no puede considerar el beneficio económico que obtuvo es el

total de la venta de boletería del evento, pues, la imputación se refiere a la supuesta realización de la publicidad engañosa respecto de la "Localidad Aniversario", por lo que solo respecto de estas se podía predicar la sanción.

Precisó que si se presentó una causal de exoneración de la sanción, ya que Colickets S.A. fungió como un medio de comunicación, en tanto no se le comprobó culpa grave ni dolo, en tanto fue el organizador del evento quien falseó la información del evento, sin que la sociedad pudiera hacer nada al respecto.

Finalmente, destacó que llama la atención que la demandada basara la liquidación de la sanción en un pronunciamiento doctrinal, que desconoce las normas de la sana crítica para la tasación de la sanción.

Enunció que se violentó el principio de buena fe, toda vez que como no se desvirtuó la presunción de inocencia, la sociedad no podría ser sujeto de una sanción por parte de la superintendencia.

Señaló que la Superintendencia de Industria y Comercio no se encuentra facultada para pronunciar sobre el supuesto incumplimiento contractual del acuerdo de voluntades suscrito entre Colombiana de Tiquetes S.A. y el Centro de Eventos y Convenciones DT S.A.S.; por consiguiente, la demandada al concluir que el contrato no respondía a una relación de consumo, se arrogó erróneamente competencias que no ostenta.

### 1.3. Trámite procesal

Mediante auto del 22 de mayo de 2017<sup>3</sup>, el Despacho dispuso correr traslado, por el término de cinco (5) días, a la Superintendencia de Industria y Comercio de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, con el fin de que manifestara lo de su cargo.

### 1.4. Intervención de la demandada<sup>4</sup>

Surtido el traslado de que trata el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante apoderado judicial, se pronunció sobre la solicitud de medida cautelar incoada por la parte actora y solicitó al juzgado negar su decreto.

Para sustentar su petición, luego de hacer un recuento del procedimiento administrativo sancionatorio, sostuvo que el demandante no determinó, probó o expuso en qué consisten los perjuicios que se quieren evitar con la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, requisito que

<sup>3</sup> Folio 18 del cuaderno de medida cautelar.  
<sup>4</sup> Folios 10 a 28 ibidem.

resulta indispensable para la procedencia de dicha medida, en consideración a que la demanda también contiene pretensiones de restablecimiento del derecho.

Mencionó que de la confrontación de las resoluciones acusadas y las normas aludidas como transgredidas no que advierte claramente una vulneración de las mismas, en consideración a que los argumentos de la demandante giran en torno a demostrar que estas se expidieron contrariando a la ley.

Para terminar, en cuanto a los cargos de nulidad esbozados, consideró que es necesario analizar en su conjunto la contestación de la demanda con las pruebas que se alleguen y practiquen en sede judicial, esto, con el fin de no tomar una decisión sin sustento probatorio y soportada las meras aseveraciones de la apoderada de la parte actora.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. De la medida cautelar de suspensión provisional

Sobre el particular, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que ello implique prejuzgamiento.

En este sentido, el artículo 229 del mencionado código establece que en todos los procesos declarativos el juez o magistrado ponente puede decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, así como la efectividad de la sentencia, siempre que no exista prejuzgamiento.

Por su parte, el artículo 230 de ese mismo cuerpo normativo preceptúa que las referidas medidas pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, las cuales deben de tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en lo referente a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dispuso lo siguiente:

***“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. 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 concurran los siguientes requisitos: [...] (Se destaca)*

Adicionalmente, se debe resaltar que en el artículo 231 precitado, eliminó el concepto de manifiesta infracción presente en el Decreto 01 de 1984, pero estableció la exigencia relativa a la acreditación siquiera sumaria del perjuicio que causa la ejecución del auto cuestionado, en aquellos eventos en los que se pretenda el restablecimiento del derecho<sup>5</sup>.

Así las cosas, de lo expuesto, se desprende que para decretar la suspensión provisional de un acto administrativo demandado en uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es necesario que: i) se realice una valoración inicial del acto acusado, confrontándolo con las normas superiores invocadas o con las pruebas allegadas con la solicitud y ii) el interesado acredite sumariamente la existencia de perjuicios; y iii) sea necesaria su adopción, con el fin de proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

### **2.3. Del caso concreto**

En el presente asunto, se tiene que la apoderada de la parte accionante solicitó que se decrete la suspensión provisional de las Resoluciones 8366 del 26 de febrero de 2016, 84545 del 9 de diciembre de 2016 y 9373 del 3 de marzo de 2017, expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, con el fin de proteger y garantizar transitoriamente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, debido a que la sanción impuesta genera un grave peligro para la estabilidad patrimonial de la sociedad y su prestigio.

Teniendo claro lo anterior y en consideración a que en la presente solicitud se realizó de forma oportuna, el Despacho procederá a analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales para decretarla.

Ahora bien, como quiera que la parte actora no solo pretende la nulidad de los actos demandados, sino también el consecuente restablecimiento del derecho, es claro que para proceder a decretar la suspensión solicitada es necesario que se acredite, si siquiera sumariamente, la existencia de un perjuicio; por esta razón, primero habrá de analizarse tal circunstancia.

En cuanto a qué puede entenderse como prueba sumaria, es pertinente enunciar que esta se trata de aquella que aún no ha sido controvertida por quien puede perjudicar, no obstante debe reunirse las mismas condiciones de fondo de cualquier

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Auto del 28 de agosto de 2014, Rad. 11001-03-27-000-2014-00003-00 (20731). Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

tipo de prueba, esto es, que sea pertinente, conducente y útil para demostrar un hecho concreto<sup>6</sup>.

Al respecto, se recuerda que la sociedad demandante sostuvo que con la imposición de la multa en cuestión se afectó gravemente su estabilidad patrimonial, así como su prestigio, esto último derivado del cobro coactivo que puede adelantar la demandada; sin embargo, aun cuando se incoaron tales aseveraciones, el Juzgado advierte que se omitió probar de forma alguna esas afirmaciones.

Así, como la norma contempla la clara exigencia de que se pruebe siquiera sumariamente la ocurrencia de un perjuicio por el que sea necesario suspender los efectos de un acto administrativo, la presente solicitud será denegada, ya que la parte demandante simplemente se limitó a mencionar que la multa impuesta le causaría un daño en su patrimonio y reputación.

Lo anterior, en consideración a que no se evidencia que la Superintendencia de Industria y comercio haya iniciado el correspondiente proceso de cobro coactivo para ejecutar las resoluciones demandadas, tampoco el pago de la multa impuesta se haya realizado, ni se demostró o explicó la forma en que el cobro de la misma podría afectar gravemente el patrimonio de la sociedad o su reputación.

Se precisa que el Despacho no está desconociendo la vocación de título ejecutivo que tiene la resolución sancionatoria acusada, la facultad que ostenta la superintendencia demandada para ejecutarla ni que con ocasión a ello puedan practicarse medidas cautelares, lo que se recalca es que no se cuenta con ninguna prueba con la que se infiera la ocurrencia de un perjuicio o la posible causación de alguno.

Empero, se advierte que esta decisión no comporta prejuzgamiento alguno respecto del fondo del asunto; por consiguiente, queda abierta la posibilidad de que, con un estudio posterior de todas la pruebas y surtidas las etapas procesales pertinentes, más adelante se pueda llegar a una decisión diferente.

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 523 de 2009, Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa, Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil nueve (2009) “[...] Aunque la legislación colombiana no define lo que debe entenderse por prueba sumaria, su noción ha sido precisada por la doctrina y la jurisprudencia nacionales. Así, para Antonio Rocha Alvira, la prueba sumaria es aquella que aún no ha sido controvertida por aquel a quien puede perjudicar, y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la prueba sumaria es plena prueba, lo que quiere decir que debe reunir las mismas condiciones de fondo de cualquier prueba, que sea pertinente o conducente, esto es, que sea la adecuada para demostrar un hecho o un acto jurídico concretos. En ese sentido la doctrina ha sido uniforme en señalar que la prueba sumaria suministra al juez la certeza del hecho que se quiere establecer en idénticas condiciones que lo hace la plena prueba, con la diferencia que la prueba sumaria no ha sido sometida a contradicción, ni conocimiento o confrontación por la parte contra quien se quiere hacer valer[...].”

Expediente No. 11001-33-34-002-2017-00118-00  
Demandante: Coltichets S.A.  
Demandada: Superintendencia de Industria y Comercio  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Auto

En suma, cabe advertir que como las medidas cautelares se encuentran instituidas para proteger y garantizar el provisionalmente el objeto del proceso y la finalidad de la sentencia, en el asunto bajo estudio no se hace necesaria su adopción, pues de las órdenes que el Despacho pueda impartir al resolver de fondo este litigio, la actora puede obtener el restablecimiento del derecho que solicita respecto de la multa que se le impuso, por lo que las decisiones que se puedan tomar, por ahora, no se vislumbran nungatorias.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Primera,

### RESUELVE

Négase la solicitud de medida cautelar formulada por la parte accionante, conforme a los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**SONIA MILENA VARGAS GAMBOA**

Juez



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

Expediente: 11001-33-34-002-2016-00296-00  
Demandante: Cooperativa de Transportadores de Tanques y Camiones para Colombia, COVOLCO  
Demandado: Superintendencia de Puertos y Transporte

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Procede el Despacho a resolver la solicitud de suspensión provisional presentada por la Cooperativa de Transportadores de Tanques y Camiones para Colombia, COVOLCO, respecto de las Resoluciones 5813 del 30 de abril de 2015 y 11352 del 20 de abril de 2016, expedidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda<sup>1</sup>**

La Cooperativa de Transportadores de Tanques y Camiones para Colombia, COVOLCO, mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró demanda en la que solicitó la nulidad de las Resoluciones 5813 del 30 de abril de 2015 y 11352 del 20 de abril de 2016, así como el consecuente restablecimiento del derecho relativas al pago de la multa impuesta.

A través de dichos actos administrativos, la Superintendencia de Puertos y Transporte resolvió imponer una sanción de tipo pecuniario a la cooperativa actora, por haber transgredido lo dispuesto en el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con lo normado en el artículo 8 de la Resolución 4100 de 2004 y lo señalado en el artículo 1 código de infracción 560 de la Resolución 10800 de 2003.

**1.2. La solicitud de suspensión provisional**

En escrito separado, la parte demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos de las resoluciones acusadas de nulidad.

---

<sup>1</sup> Folios 41 a 48 del cuaderno principal

Indicó que la Superintendencia de Puertos y Transporte tasó discrecionalmente la sanción que se le impuso, teniendo como sustento el oficio interno 20118100074403 del 10 de octubre de 2011, sin tener en cuenta que el Decreto 3366 de 2003, que regula las sanciones contenidas en la Ley 336 de 1996, se encuentra suspendido parcialmente, situación con la que se arrojó facultades propias del ejecutivo o legislativo.

Sostuvo que es claro que el Gobierno Nacional no puede, en ejercicio de su potestad reglamentaria, definir y graduar sanciones discrecionalmente, pues, dicha tarea tiene reserva de ley, lo que quiere decir que el régimen sancionatorio de la Ley 336 de 1996, para poder ser aplicado, debe ser sometido a reglamentación, tal y como lo dispone el artículo 89 de esa misma ley.

Mencionó que, teniendo en cuenta los requisitos para el decreto de una medida cautelar, su solicitud es procedente debido a que: a) la demanda se encuentra razonablemente fundada en derecho; b) se demostró la titularidad del derecho; c) se acreditó sumariamente que la ejecución de la sanción generaría un embargo de las cuentas bancarias de la sociedad, que le significaría una crisis económica, el cese de actividad y un perjuicio irremediable; y d) al no decretarse la suspensión la sociedad se vería obligada a cerrar sus puertas, entrar en liquidación y generar el desempleo para más de 100 familias (fol. 38 a 40 del cuaderno principal).

### **1.3. Trámite procesal**

Mediante auto del 1 de noviembre de 2016<sup>2</sup>, el Despacho dispuso correr traslado, por el término de cinco (5) días, a la parte demandada de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos demandados, con el fin de que manifestara lo de su cargo.

### **1.4. Intervención de la demandada<sup>3</sup>**

Surtido el traslado de que trata el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Superintendencia de Puertos y Transporte, a través de apoderado judicial, se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional realizada por la parte actora y solicitó al juzgado negar el decreto de la misma, por no cumplir con los requisitos enunciados en el artículo 231 del referido código.

Al respecto, advirtió que no es posible realizar una confrontación entre los actos administrativos demandados y las normas superiores aludidas como transgredidas, como quiera que la parte actora se limitó a enunciar que las resoluciones acusadas habían vulnerado la Constitución y la ley.

Indicó que la norma exige que de contrastar el contenido de los actos demandados, los medios de prueba aportados y las normas superiores invocadas como vulnerada, debe desprenderse una evidente transgresión de la cual no se tenga duda, situación que no se vislumbra en el caso bajo estudio, por lo que debe esperarse al análisis de fondo que se realice en la correspondiente sentencia.

Sostuvo que el actor no indica la ocurrencia de perjuicio alguno ni aporta prueba del mismo, aún más cuando los actos en la actualidad gozan de presunción de legalidad.

Mencionó que, a la fecha, la cooperativa demandante no ha realizado el pago de la sanción impuesta, por lo que el perjuicio material e irremediable que pretende demostrar es inexistente; además, agregó que se presentó una falta de técnica en la formulación de la medida al hacerse en el mismo escrito de la demanda y no en separado como manda la ley.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. De la medida cautelar de suspensión provisional**

Sobre el particular, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que ello implique prejuzgamiento.

En este sentido, el artículo 229 del mencionado código establece que en todos los procesos declarativos el juez o magistrado ponente puede decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, así como la efectividad de la sentencia, siempre que no exista prejuzgamiento.

Por su parte, el artículo 230 de ese mismo cuerpo normativo preceptúa que las referidas medidas pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, las cuales deben de tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en lo referente a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dispuso lo siguiente:

*“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. 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: [...] (Se destaca)*

Adicionalmente, se debe resaltar que en el artículo 231 precitado, eliminó el concepto de manifiesta infracción presente en el Decreto 01 de 1984, pero estableció la exigencia relativa a la acreditación siquiera sumaria del perjuicio que causa la ejecución del auto cuestionado, en aquellos eventos en los que se pretenda el restablecimiento del derecho<sup>4</sup>.

Así las cosas, de lo expuesto, se desprende que para decretar la suspensión provisional de un acto administrativo demandado en uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es necesario que: i) se realice una valoración inicial del acto acusado, confrontándolo con las normas superiores invocadas o con las pruebas allegadas con la solicitud y ii) el interesado acredite sumariamente la existencia de perjuicios; y iii) sea necesaria su adopción, con el fin de proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

### **2.3. Del caso concreto**

En el presente asunto, se tiene que la apoderada de la parte demandante solicitó que se decreté la suspensión provisional de las Resoluciones 5813 del 30 de abril de 2015 y 11352 del 20 de abril de 2016, expedidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, con fundamento en que fueron expedidas con infracción al principio de legalidad.

Ahora bien, como quiera que la parte actora pretende no solo la nulidad de las resoluciones acusadas, sino también el consecuente restablecimiento del derecho, es claro que para proceder a decretar la suspensión solicitada es necesaria la acreditación siquiera sumaria de la existencia de un perjuicio; por esta razón, primero habrá de analizarse si se probó la acusación de este.

En cuanto a que puede entenderse como prueba sumaria, es pertinente enunciar que esta se trata de aquella que aun no ha sido controvertida por quien puede perjudicar, no obstante debe reunirse las mismas condiciones de fondo de cualquier

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Auto del 28 de agosto de 2014, Rad. 11001-03-27-000-2014-00003-00 (20731). Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

tipo de prueba, esto es, que sea pertinente, conducente y útil para demostrar un hecho concreto<sup>5</sup>.

Al respecto, es del caso recordar que la Cooperativa de Transportadores de Tanques y Camiones para Colombia, COVOLCO, sostuvo que acreditó sumariamente que la ejecución de la sanción impuesta derivaría en la imposición de una medida cautelar de embargo sobre las cuentas bancarias de que es titular, que, además, significaría una crisis económica, el cese de actividad, cerrar sus puertas y entrar en liquidación, esto es, un perjuicio irremediable.

De lo anterior, advierte el Despacho que, aun cuando de las circunstancias señaladas por la parte podría presumirse la ocurrencia de un perjuicio en su patrimonio, derivado de la ejecución de los actos administrativos demandados, es claro que no basta con que dichos supuestos sean meramente enunciados, pues, aunque la norma solo exija una prueba sumaria de este, sigue siendo necesario aportar medios probatorios conducentes, pertinentes y útiles para establecer el menoscabo.

Entonces, como en el caso concreto la parte demandante solamente se limitó a mencionar que la ejecución por vía coactiva de la resolución sancionatoria perjudicaría los bienes de su propiedad, debido a la posible imposición de una medida cautelar de embargo, sin aportar material probatorio alguno para respaldar tal afirmación, el Juzgado no encuentra acreditado el requisito estudiado.

Lo anterior, en consideración a que, según lo manifestado por la Superintendencia de Puertos y Transportes, la demandante no ha pagado la multa impuesta, así como a que no se tiene certeza de la efectiva existencia de los bienes a los que hace referencia, que un procedimiento de cobro coactivo esté en trámite o que las posibles excepciones que podría llegar a presentar contra un posterior mandamiento de pago vayan a resultar inútiles para proteger sus intereses.

Se precisa, que el Despacho no está desconociendo la vocación de título ejecutivo que tiene la resolución sancionatoria acusada, la facultad que ostenta la superintendencia demandada para ejecutarla ni que con ocasión a ello puedan

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 523 de 2009, Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa, Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil nueve (2009) “[...] Aunque la legislación colombiana no define lo que debe entenderse por prueba sumaria, su noción ha sido precisada por la doctrina y la jurisprudencia nacionales. Así, para Antonio Rocha Alvira, la prueba sumaria es aquella que aún no ha sido controvertida por aquel a quien puede perjudicar, y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la prueba sumaria es plena prueba, lo que quiere decir que debe reunir las mismas condiciones de fondo de cualquier prueba, que sea pertinente o conducente, esto es, que sea la adecuada para demostrar un hecho o un acto jurídico concretos. En ese sentido la doctrina ha sido uniforme en señalar que la prueba sumaria suministra al juez la certeza del hecho que se quiere establecer en idénticas condiciones que lo hace la plena prueba, con la diferencia que la prueba sumaria no ha sido sometida a contradicción, ni conocimiento o confrontación por la parte contra quien se quiere hacer valer[...].”

practicarse medidas cautelares, lo que se recalca es que no se cuenta con ninguna prueba con la que se infiera la ocurrencia de un perjuicio o la posible causación de alguno.

Así las cosas, como con la presente solicitud de medida cautelar no cumple se acreditado sumariamente la existencia de un perjuicio en cabeza de la accionante, no procede su decreto, esto, con la advertencia de que esta decisión no comporta prejuzgamiento alguno respecto del fondo del asunto, y sin perjuicio que con un estudio posterior de todas la pruebas y surtidas las etapas procesales pertinentes se pueda llegar a una decisión diferente.

Cabe advertir que como las medidas cautelares se encuentran instituidas para proteger y garantizar el provisionalmente el objeto del proceso y la finalidad de la sentencia, en el asunto bajo estudio no se hace necesaria su adopción, pues de las órdenes que el Despacho pueda impartir al resolver de fondo este litigio, el actor puede obtener el restablecimiento del derecho que solicita, de manera que las decisiones que se tomen no resulten nulas.

Se debe agregar que como aun no han sido allegados los antecedentes administrativos correspondientes, al Despacho no le es posible corroborar las violaciones esbozadas en el concepto de violación.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Primera,

### RESUELVE

Niégame la solicitud de medida cautelar formulada por la parte accionante, conforme a los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**SONIA MILENA VARGAS GAMBOA**

Juez