



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., 28 FEB 2020

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD
Expedientes: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y 11001-03-24-000-2018-00200-00 - ACUMULADOS
Actor: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL, ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO, Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ
Demandados: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DE TRANSPORTE
Tema: NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DE LA EXPRESIÓN ACUSADA DEL ARTÍCULO 8º DEL DECRETO 1479 DE 2014, POR NO ESTAR DEMOSTRADO EL EXCESO EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA NI LA VIOLACIÓN DE NORMAS SUPERIORES INVOCADAS – ACCEDE A LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 9º DEL DECRETO 1479 DE 2014, POR VIOLAR LA RESERVA LEGAL EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO Y, POR ENDE, INCURRIR EN EXCESO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO

El Despacho procede a resolver la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del artículo 8º (parcial) y del parágrafo del artículo 9º del Decreto 1479 del 5 de agosto de 2014, "Por el cual se reglamenta el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 y se dictan otras disposiciones", expedido por la Presidencia de la República y el Ministerio de Transporte.

I.- ANTECEDENTES

I.1. Sea lo primero advertir que, mediante auto de 17 de octubre de 2019¹, este Despacho oficiosamente dispuso acumular los expedientes con número de radicación 11001-03-24-000-2018-00346-00 y 11001-03-24-000-2018-00200-00, por considerar que se configuran los supuestos de que trata el artículo 148 del

¹ Folio 181. Cuaderno No.1 Expediente 2018-00200-00



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

Código General del Proceso² y, en tal sentido, ordenó que los citados expedientes se tramitarían en una misma cuerda procesal, de conformidad con lo establecido en el artículo 179 y subsiguientes de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA (en adelante CPACA).

I.2. Las demandas

I.2.1. Expediente 11001-03-24-000-2018-00346-00

Los ciudadanos **Diego Alejandro Pedraza Sandoval, Alfonso Velasco Reyes y Oscar Blandón Garibello**, actuando en nombre propio e invocando el ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del CPACA, acudieron a esta Corporación con el fin de obtener la declaratoria de nulidad del **artículo 8º** (parcial) y del **parágrafo del artículo 9º del Decreto 1479 de 2014**.

Lo anterior, por cuanto, en lo que hacer referencia al **artículo 8º** (parcial) del **Decreto 1479 de 2014**, los actores consideran que dicha disposición representa un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, en razón a «[...] *que incluye hipótesis nuevas a las consagradas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 para ordenar la suspensión preventiva de la habilitación* [...]»³.

Ahora bien, en relación con el **parágrafo del artículo 9º del Decreto 1479 de 2014**, la parte actora señala que el Gobierno Nacional – Presidente de la República y el Ministro de Transporte – se excedieron en el ejercicio de la potestad reglamentaria, por cuanto violaron el principio de reserva de ley en materia sancionatoria, al establecer la duración o el tiempo de sanción administrativa consistente en la suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo al

² Artículo 148. Procedencia de la acumulación en los procesos declarativos

Para la acumulación de procesos y demandas se aplicarán las siguientes reglas:

1. Acumulación de procesos. De oficio o a petición de parte podrán acumularse dos (2) o más procesos que se encuentren en la misma instancia, aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, siempre que deban tramitarse por el mismo procedimiento, en cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda.

b) Cuando se trate de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos.

c) Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos [...].

³ Folio 16. Cuaderno No. 1. Proceso ordinario.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTANA MUÑOZ

tránsito por el término de 6 meses y hasta por 24 meses, cuando incurran en las causales establecidas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013.

Al respecto, anotan que «[...] el sentido del párrafo del artículo 9º del Decreto 1479 de 2014 es el de fijar un quantum, término de duración de la sanción de suspensión de la habilitación, que puede ir de 6 meses y extenderse hasta por 24 meses. Siendo la fijación de dicha duración la que se está acusando por vulnerar normas superiores, tales como, el artículo 19 de la ley 702 de 2013 por exceder el ejercicio de la potestad reglamentaria (numeral 11 del artículo 189 C.P.), principio de legalidad y reserva de ley en materia de derecho administrativo sancionatorio, los cuales tienen sustento en los artículos 6 y 29 de la Constitución Política de Colombia [...]»⁴ (subrayas y negrillas fuera de texto).

1.2.2. Expediente 11001-03-24-000-2018-00200-00

El ciudadano **Carlos Jesús Quintana Muñoz**, actuando en nombre propio e invocando el ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad previsto en el artículo 135 del CPACA, acudió ante esta Corporación con el fin de obtener la declaratoria de nulidad del **artículo 8º y del párrafo del artículo 9º del Decreto 1479 de 2014**, por considerar que el Gobierno Nacional, mediante el citado acto administrativo, se extralimitó en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

El accionante consideró que el Gobierno Nacional al reglamentar la suspensión preventiva de la habilitación de los organismos de tránsito y de apoyo, se incluyeron nuevas causales de suspensión y cancelación de dicha habilitación, distintas a las consagradas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 y que, además, se fijó un término para imponer la sanción de suspensión de la habilitación.

A este último respecto, el accionante adujo que «[...] con la expedición del Decreto 1479 de 2014, reglamentario de la Ley 1702 de 2013, se extralimitaron en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, al modificar el numeral 19 de artículo 19 de la citada ley, en una violación del ordenamiento constitucional [...] por cuanto introdujo en ella alteraciones que desvirtúan la voluntad del legislador, esto es, la aplicación de la **suspensión de la habilitación por un término mínimo de 6 meses y hasta por 24**

⁴ Folio 2. Cuaderno medida cautelar.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

meses [...]»⁵ y complementa su dicho manifestando que «[...] La aplicación de esta sanción, lleva a los organismos de apoyo al tránsito a la quiebra total, que no solo afecta la economía, sino también el desempleo derivado de dicha decisión; [...]»⁶ (subrayas y negrillas insertas en el texto original)

Para efectos de examinar las pretensiones de la demanda de la referencia, el Despacho consideró que el medio de control adecuado no era el de nulidad por inconstitucionalidad, como erróneamente lo afirmó la parte actora y, por tanto, admitió la demanda, interpretándola como de nulidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 137 del mismo Código.

I.3. Solicitudes de suspensión provisional

I.3.1. Expediente 11001-03-24-000-2018-00346-00

Los ciudadanos demandantes, en cuaderno separado⁷, presentaron solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos del **artículo 8º** (parcial) y del **parágrafo del artículo 9º del Decreto 1479 de 2014**, por considerar que con ocasión de su expedición, fueron violadas disposiciones de superior jerarquía, invocadas en la demanda.

En tal sentido exponen, de una parte, que en el **artículo 8º (parcial) ejusdem**, se incurrió en un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno Nacional, al incluir hipótesis nuevas para ordenar la suspensión preventiva de la habilitación, distintas a las consagradas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013.

Es así como argumentan lo siguiente:

«[...] En efecto, el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 frente a la suspensión preventiva establece que se podrá ordenar "cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios o pueda facilitar la

⁵ Folio 4. Cuaderno medida cautelar.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Folios 5 a 9. Cuaderno número 1. Solicitud de Medida Cautelar.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

supresión o alteración del material probatorio para la investigación". Es decir, las hipótesis que el legislador fija para su procedencia son las siguientes:

- (i) Cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios.
- (ii) Cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo pueda facilitar la supresión del material probatorio para la investigación.
- (iii) Cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo puede facilitar la alteración del material probatorio para la investigación.

Por su parte, el artículo 8 (parcial) del Decreto 1479 de 2014 establece:

«Artículo 8°. Suspensión preventiva. En ejercicio de la competencia que le asigna el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, la Superintendencia de Puertos y Transporte podrá ordenar la suspensión preventiva de la habilitación de un organismo de apoyo al tránsito, hasta por el término de seis (6) meses, prorrogables por otro periodo igual, cuando se establezca que el servicio o la continuidad del mismo pueden verse alterados: cuando se ponga en riesgo a los usuarios, o cuando se pueda afectar o poner en riesgo el material probatorio para las actuaciones en curso.

En todo caso, será el Ministerio de Transporte la entidad competente para expedir el acto administrativo por medio del cual se dé cumplimiento a lo ordenado por la Superintendencia».

Es decir, que el citado artículo frente a la suspensión preventiva consagra las siguientes hipótesis para ordenarla:

- (i) Cuando se establezca que el servicio pueda verse alterado.
- (ii) Cuando se establezca que la continuidad del servicio pueda verse alterado.
- (iv) Cuando se pueda afectar o poner en riesgo el material probatorio para las actuaciones en curso.

Como se observa, el artículo 8 (parcial) del Decreto 1479 de 2014 fija nuevas hipótesis para la procedencia de la suspensión preventiva, ya que, mientras el legislador en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 impone que efectivamente se haya producido la alteración del servicio y que su continuación ofrezca riesgo para los usuarios, el precepto demandado consagra una posibilidad al señalar que "el servicio pueda verse alterado". El legislador frente al riesgo que los usuarios corren por la continuidad del servicio, así como ante la posibilidad de presentarse la supresión o la alteración del material probatorio para la investigación, siempre exige que el análisis de estos eventos se haga al verificarse en primera medida que en realidad se haya producido la alteración del servicio. Sin embargo, el precepto acusado en primer lugar desnaturaliza tal exigencia al modificar su alcance habida cuenta que elimina la constatación de la alteración al introducir la posibilidad de verse alterado, y en segundo lugar porque suprime la exigencia de verificarse en todos esos eventos como primera medida la ocurrencia de la alteración del servicio, mostrándose de esa manera un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

[...] la norma reglamentaria" no puede invadir la órbita de competencia del legislador, modificando la ley o incluyendo aspectos no regulados [...]»⁸.

En lo atinente al parágrafo del artículo 9° del Decreto 1479 de 2014, los actores señalan que dicha disposición se ocupa de fijar un *quantum*, término o duración de

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 2009, Radicación número 11001-03-26-000-2001-00037-01 (20691).



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

la sanción de suspensión de la habilitación, que puede durar hasta 6 meses y extenderse hasta por 24 meses. Los reproches los fundamentan en que la fijación de la duración de la suspensión, vulnera normas superiores tales como, el «[...] artículo 19 de la ley 1702 de 2013 en cuanto excede el ejercicio de la potestad reglamentaria (numeral 11 del artículo 189 C.P), principio de legalidad y reserva de ley en materia de derecho administrativo sancionatorio, los cuales tienen sustento en los artículos 6 y 29 de la Constitución Política de Colombia [...]»⁹.

En la misma línea de argumentación, los actores sostienen que en el citado párrafo del artículo 9º, se incurre en exceso en los límites de la potestad reglamentaria, por cuanto el Gobierno Nacional «[...] reguló un tema que le está reservado al legislador, como lo es la fijación del término, duración o cuantía de las sanciones administrativas [...]»¹⁰.

Explican, además, que dicho acto administrativo se expidió para reglamentar el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, norma que establece, entre otros temas, los siguientes: las causales de suspensión y cancelación de la habilitación de organismos de apoyo al tránsito; la posibilidad de ordenarse la suspensión preventiva de la habilitación cuando se presenten dichas causales y cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios; o que dicha habilitación pueda facilitar la supresión o alteración del material probatorio para la investigación. Sin embargo, que advierten que el citado artículo 19, guardó silencio en relación con el *quantum* de la sanción o mejor con la duración de la suspensión de la habilitación.

Aducen, con base en jurisprudencia del Consejo de Estado¹¹ y de la Corte Constitucional¹², que «[...] el único que tiene competencia para determinar el término de duración o cuantía de las sanciones administrativas es el Congreso de la República, representando el párrafo del artículo 9º del Decreto 1479 de 2014 un exceso en los límites de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno Nacional: Presidente de la República y Ministerio de Transporte, por cuanto reguló un tema que le está reservado al

⁹ Folio 2. Solicitud de medida cautelar.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Consejo de Estado, Sentencia de 28 de agosto de 2014, radicación 25000-23-24-0000-2008-00369-01. Consejero Ponente, Guillermo Vargas Ayala.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-406 de 2004.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

legislador, como lo es la fijación del término, duración o cuantía de las sanciones administrativas [...]».

I.3.2. Expediente 11001-03-24-000-2018-00200-00

El ciudadano demandante, en cuaderno separado¹³, presentó solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos del **artículo 8º y del párrafo del artículo 9º del Decreto 1479 de 2014** "Por el cual se reglamenta el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 y se dictan otras disposiciones", expedido por la Presidencia de la República y el Ministerio de Transporte, para lo cual procedió a confrontar los textos de la norma enjuiciada con las normas presuntamente violadas para concluir que «[...] *el Ejecutivo invadió de manera irregular la órbita del Legislativo, al modificar de manera radical y ostensible el espíritu y propósito original en la expedición de la ley 1702 de diciembre 27 de 2013 [...]».*

Lo anterior, en tanto le otorgó a la Superintendencia de Puertos y Transporte, la facultad para actuar de manera discrecional y lesiva en desarrollo de su función de vigilancia y control, al hacer más gravosas las sanciones a los organismos de apoyo en cuanto a la suspensión de la habilitación para funcionar, sin atender la graduación de las faltas conforme el artículo 50 de la ley 1437 de 2011, es decir, no en función de la gravedad de la falta cometida, sino con base en el período de tiempo, partiendo de un mínimo de seis meses y hasta veinticuatro meses.

De otra parte, señaló que proceder de esta manera, por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, afectaría los derechos fundamentales de los integrantes de los organismos de apoyo, específicamente, del derecho al trabajo, pues la suspensión mínima de seis meses es equivalente en la práctica al cierre definitivo del establecimiento por desequilibrio económico, lo que obliga de hecho a liquidar al personal que labora en dichos organismos, pues es imposible soportar la carga laboral y administrativa sin ningún ingreso.

El 18 de enero de la misma anualidad, el representante legal del Centro de Enseñanza Automovilística Occidente coadyuvó la demanda presentada, y, en

¹³ Folios 20 a 27. Cuaderno número 1. Solicitud de Medida Cautelar.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

especial, la solicitud de medida cautelar en relación con la urgencia de decretarla, habida cuenta que «[...] *lo que era una amenaza, ya se convirtió en realidad a raíz del pronunciamiento mediante Resolución No 44865 de diciembre 21 de 2018 por parte de la Superintendencia de Puertos y Transportes, al fallar en recurso de alzada investigación administrativa [...]*» auto administrativo que resolvió una investigación administrativa en contra de dicho centro de enseñanza automovilística.

Igualmente, en la misma fecha, la representante legal del Centro de Enseñanza Automovilística Santiago de Cali S.A.S. coadyuvó, en los mismos términos, la demanda y la solicitud de medida cautelar presentadas, ante la expedición de la Resolución No. 044727 de 12 de diciembre de 2018, por parte de la Superintendencia de Puertos y Transportes, en la que se falló una investigación administrativa que dispuso imponer una sanción en contra de dicho centro de enseñanza automovilística.

Seguidamente, el 24 de diciembre de 2018, el representante legal del establecimiento de la Escuela Nacional de Conducción coadyuvó la demanda y la solicitud de medida cautelar presentadas, teniendo en cuenta la expedición de la Resolución No. 044882 de diciembre 24 de 2018, por parte de la Superintendencia de Puertos y Transportes, mediante la cual se le impuso a dicho centro una sanción de suspensión de seis meses de la habilitación y su desconexión de la plataforma RUNT.

Se advierte, además, que mediante escrito allegado a este Despacho el 30 de enero de 2019, allegado a este Despacho, el actor dio "*alcance probatorio*" a la solicitud de medida cautelar presentada, en los términos del artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de ratificar la necesidad de decretarla, teniendo en cuenta la situación de indefensión en que se encuentran los organismos de apoyo y de tránsito habilitados por el Ministerio de Transporte ante la Superintendencia de Transporte.

El alcance probatorio hace alusión a la sentencia de primera instancia N° 013 de enero 28 de 2019, proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ejecución



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

de Sentencias de Cali¹⁴, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por el Centro de Enseñanza Automovilística Occidente, mediante la cual se pretendía el amparo al perjuicio irremediable que presentaba el cierre de la citada academia por orden de la Superintendencia.

La adición de la solicitud de medida cautelar, el actor la fundamentó en los siguientes términos:

«[...] La imposición de la sanción de suspensión por seis meses de la habilitación y su desconexión de la plataforma RUNT, no permite ningún tipo de actividades en el establecimiento u Organismo de Apoyo al Tránsito, por lo que se hace imperioso el despido masivo del personal administrativo y de instructores de la Escuela de Enseñanza, pues es imposible sostener la carga laboral sin poder generar ingresos por sus servicios.

Ante un perjuicio irremediable de despido masivo de los trabajadores del Organismo de Apoyo, no se entiende el motivo del fallo pues deja al vaivén de una decisión administrativa la situación de un conglomerado de familias a nivel nacional, pues la información que me asiste es que son más de cien (100) Organismos de Apoyo los que se verán afectados.

Efectivamente los Organismos de apoyo harán uso de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para reclamar sus derechos y perjuicios, sin embargo, es claro que esta vía no es inmediata y entre la admisión y decisión de fondo, puede transcurrir un periodo de tiempo incluso superior al de la sanción de suspensión, por lo que podría ser un fallo inocuo frente a la situación de los Organismos de Apoyo, que si bien es cierto podrían reclamar alguna reparación directa, esto no resuelve el grave perjuicio causado a los trabajadores [...]».

II.- TRASLADO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

El Despacho ordenó correr traslado de las solicitudes de suspensión provisional al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Ministerio de Transporte¹⁵, para que, en el término de (5) días, se pronunciaran sobre dicha solicitud, de conformidad con lo establecido en el artículo 233 del CPACA.

¹⁴ Anexa a folios 84 a 93. Cuaderno número 1. Solicitud de Medida Cautelar.

¹⁵ Folio 12. Cuaderno número 1. Solicitud de Medida Cautelar. Expediente 2018-00346-00 y Folio 29. Cuaderno número 1. Solicitud de Medida Cautelar. Expediente 2018-00200-00.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
 11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
 Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
 ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
 Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

II.1. La réplica del Ministerio de Transporte dentro del expediente 11001-03-24-000-2018-00346-00

II.1.1. Efectuada la notificación a las partes de esta decisión¹⁶, el **Ministerio de Transporte**, a través de escrito presentado por apoderada judicial¹⁷, se opuso a que se concediera la medida cautelar solicitada, y luego de hacer referencia a las disposiciones que regulan el decreto de las medidas cautelares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, señaló que el actor omitió indicar cuáles son las normas infringidas por el artículo 8º y el párrafo del artículo 9º del Decreto 1479 de 2014, como tampoco expresó el concepto de violación, ni el perjuicio irremediable que se causaría de denegarse la suspensión provisional solicitada; y dichas omisiones dificultan el ejercicio del derecho de defensa de entidad demandada.

II.1.2. En lo concerniente a la facultad reglamentaria, explicó que no se presenta ningún exceso habida cuenta que el Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1702 de 2013, expidió el Decreto 1479 de 2014, autorizándole a la Superintendencia de Transporte, en el artículo 8º, la posibilidad de ordenar dicha medida de suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, por el término de 6 meses, y en el párrafo del artículo 9º, indicó que la suspensión de la habilitación podría ser de 6 a 24 meses, graduable con base en los criterios establecidos en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011.

II.1.3. Con base en lo anteriormente expuesto, la apoderada judicial señaló lo siguiente:

«[...] De la normatividad anterior, se puede colegir que en la expedición del Decreto 1479 de 2014 el Gobierno Nacional no excede la facultad reglamentaria que la Constitución y la ley le otorgan, en razón a que la intención del ejecutivo estuvo dirigida a establecer un término para la suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, ya que la ley en forma general y de manera abstracta había contemplado la sanción pero no había detallado el plazo de la misma, por lo que era necesario para su aplicación práctica establecer un término que oscilara entre un mínimo y un máximo, teniendo en cuenta los criterios previstos en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011. En este caso, el reglamento no cambió de manera alguna la

¹⁶ Folios 13 a 19. Cuaderno número 1. Solicitud de medida cautelar.

¹⁷ Folios 21 a 24. Cuaderno número 1. Solicitud de medida cautelar.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

naturaleza de las causales de suspensión de la habilitación de los organismo de apoyo al tránsito contenidas en la ley 1702 de 2013, sólo estipulo un plazo para que dicha suspensión no se tornara de manera indefinida.

El actor confunde de alguna manera, la legalidad del artículo 8º y del Parágrafo del artículo 9º del Decreto 1479 de agosto 5 de 2014, que es en sí la norma acusada de nulidad, con la imposición de las sanciones que efectúa la Superintendencia de Puertos y Transporte (hoy Superintendencia de Transporte) a los organismos de apoyo al tránsito, en ejercicio de la competencia que le asigna el artículo 19 de la ley 1702 de 2013 y de sus funciones de inspección, vigilancia y control, que la faculta para iniciar y llevar hasta su culminación un procedimiento sancionatorio propio, previsto en el Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, entre la entidad vigilante y los sujetos vigilados.

La Superintendencia de Transporte es una entidad autónoma, con personería jurídica, administrativamente independiente y con poder sancionatorio frente a las faltas cometidas por los organismos de apoyo al tránsito, en desarrollo de su facultad preventiva, en consecuencia, la sanción de suspensión tiene ese carácter preventivo, hasta tanto el organismo de apoyo al tránsito que resultare sancionado, tome las medidas correctivas y de saneamiento correspondientes [...]»¹⁸.

II.2. En esta etapa procesal, el Departamento de la Presidencia de la República guardó silencio.

II.3. La réplica del Ministerio de Transporte dentro del expediente 11001-03-24-000-2018-00200-00

II.3.1. Efectuada la notificación a las partes de esta decisión¹⁹, el **Ministerio de Transporte**, a través de escrito presentado por apoderado judicial²⁰, se opuso al decreto de la medida cautelar solicitada, con base en los siguientes argumentos:

II.3.1.1. La apoderada judicial del Ministerio señaló que el actor no indicó en forma precisa las normas legales contrariadas por el artículo 8º y el parágrafo del artículo 9º del Decreto 1479 de 2014, como tampoco expresó el concepto de violación, ni el perjuicio irremediable que se causaría de denegarse la suspensión provisional solicitada, o que resulta más gravoso para el interés público negar la medida que concederla, hechos que dificultan ejercer el derecho de defensa de la entidad demandada.

II.3.1.2. En lo atinente a la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, el Código Nacional de

¹⁸ Folio 23. Cuaderno medida cautelar.

¹⁹ Folios 30 a 34. Cuaderno número 1. Solicitud de Medida Cautelar.

²⁰ Folios 94 a 97. Cuaderno número 1. Solicitud de Medida Cautelar.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

Tránsito y el Decreto 087 de 2011 (que reglamenta la estructura del Ministerio de Transporte), explicó que el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 establece las faltas que generan suspensión y cancelación de la habilitación de organismos de apoyo y de tránsito, y en su artículo 22, le otorga un plazo de 6 meses al Ejecutivo para expedir los actos administrativos requeridos para la reglamentación de la ley, y en virtud de lo anterior, se profirió el Decreto 1479 de 2014.

II.3.1.3. Adujo que en el artículo 8º de este último decreto se establece que la Superintendencia de Transporte podrá ordenar la suspensión preventiva de la habilitación de los organismos de apoyo y de tránsito por el término de 6 meses; y en el parágrafo del artículo 9º se estableció que dicha medida procederá por el término de 6 meses y hasta 24 meses, sanción graduable con base en los criterios establecidos en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011.

II.3.1.4. Al igual que en el expediente 11001-03-24-000-2018-00346-00, el Ministerio de Transporte en su respuesta a la medida cautelar, adujo lo siguiente:

«[...] Vista la normatividad anterior, se puede colegir que en la expedición del Decreto 1479 de 2014, el Gobierno Nacional no excede la facultad reglamentaria que la Constitución y la ley le otorga, en razón a que la intención del ejecutivo estuvo dirigida a establecer un término para la suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, ya que la ley en forma general y de manera abstracta había contemplado la sanción pero no había detallado el plazo de la misma, por lo que era necesario para su aplicación práctica establecer un término que oscilara entre un mínimo y un máximo, teniendo en cuenta los criterios previstos en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011. En este caso, el reglamento no cambió de manera alguna la naturaleza de las causales de suspensión de la habilitación de los organismo de apoyo al tránsito contenidas en la ley 1702 de 2013, sólo estipulo un plazo para que dicha suspensión no se tornara de manera indefinida.

El actor confunde de alguna manera, la legalidad del artículo 8 y del Parágrafo del artículo 9º del Decreto 1479 de agosto 5 de 2014, que es en sí la norma acusada de nulidad en este caso, con la imposición de las sanciones que efectúa la Superintendencia de Puertos y Transporte a los organismos de apoyo al tránsito, en ejercicio de la competencia que le asigna el artículo 19 de la ley 1702 de 2013 y de sus funciones de inspección, vigilancia y control, que la faculta para iniciar y llevar hasta su culminación un procedimiento sancionatorio propio, previsto en el Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, entre la entidad vigilante y los sujetos vigilados. Así las cosas, la Superintendencia de Puertos y Transporte es una entidad autónoma, con personería jurídica, administrativamente independiente, y con poder sancionatorio frente a las faltas cometidas por los organismos de apoyo al tránsito, en desarrollo de su facultad preventiva, en consecuencia, la sanción de suspensión tiene ese carácter preventivo,



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

hasta tanto el organismo de apoyo al tránsito que resultare sancionado, tome las medidas correctivas y de saneamiento correspondientes [...]»²¹.

II.4. La réplica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República dentro del expediente 11001-03-24-000-2018-00200-00

II.4.1. Por su parte, el **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** por conducto de apoderado judicial, también se opuso al decreto de la medida cautelar solicitada, con fundamento en las siguientes razones:

II.4.1.1. Los apartes demandados se ajustan a la Constitución y a la ley, motivo por el cual los argumentos del actor no se compadecen con la realidad. Explicó las razones que llevaron a que se promulgara la Ley 1702 de 2013, relacionadas con la necesidad de establecer nuevas reglas en materia de inspección, vigilancia y control en aspectos del transporte; regular la seguridad de la vida e integridad de las personas por los altos índices de accidentalidad y mortalidad, y puso de relieve que en este sector reinó la informalidad y la corrupción, desde la obtención de la licencia de conducción, hasta el fraude en registros, matrículas, recaudo de multas por infracciones, entre otros trámites.

II.4.1.2. En tal sentido indicó que, el artículo 19 *eiusdem*, redefinió el régimen sancionatorio aplicable a los organismos de apoyo y de transporte, responsable de gran parte del manejo de los trámites del sector, estableció las causales de suspensión de su habilitación; determinó el procedimiento aplicable y las sanciones objeto de reglamentación mediante Decreto 1479 de 2014, normatividad que el accionante acusa por perjuicio grave de afectación a la salud y al derecho al trabajo.

II.4.1.3. Señaló que los apartes enjuiciados establecen la suspensión preventiva y la suspensión de la habilitación, medidas con las que se busca erradicar conductas de obtención fraudulenta de certificados de enseñanza de conducción que permiten el trámite de licencias de conducción, hasta del servicio público de transporte de pasajeros e incluso conductas más delicadas que ponen en peligro la seguridad

²¹ Folio 96. Cuaderno medida cautelar.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

pública y la vida de las personas, situaciones que ameritan la adopción de medidas igualmente severas, en aras de proteger el interés general.

II.4.1.4. Manifestó que para la entidad que representa, las argumentaciones de la parte actora no satisfacen la exigencia legales y jurisprudenciales en materia de suspensión provisional de actos administrativos, porque ninguna violación a la Constitución o a la ley se advierte de la redacción de la norma acusada y argumentar que las consecuencias de la eventual imposición de una sanción son graves, es desconocer que ella es consecuencia de conducta irregular por parte del organismo de apoyo sujeto a vigilancia, cuyos esfuerzos deben centrarse en mayor severidad en sus operaciones, sin trasladar el resultado de eventuales actuaciones contrarias a derecho a la autoridad de control, recordando que el régimen sancionatorio está regulado en la ley, su procedimiento definido en el CPACA, por lo que las sanciones se graduarán con base en éste, frente a lo cual reiteró ausencia de violación manifiesta a reglas superiores.

II.4.1.5. Aseguró que en este caso está ausente la alegada arbitrariedad, pues la demanda requiere de una "*amontonada argumentación*" basada en supuestas violaciones a principios constitucionales para justificar las pretensiones, cuestión que no se compadece con la inmediatez argumentativa que exige la cautela solicitada de un decreto que se presume legal, por lo que el reglamento está acorde con las normas que le sirven de soporte, y fue expedido con fundamento en la competencia para ello, la cual no fue cuestionada por el actor.

II.4.1.6. Por último, la apoderada de la Presidencia de la República considera que, de acuerdo con la ley y la jurisprudencia de esta Corporación, la petición adolece de los presupuestos para acceder a la suspensión provisional del acto acusado, porque no es evidente la vulneración del ordenamiento jurídico ni se acreditó el peligro que representa denegar la medida, por lo que la eventual contradicción normativa sólo podrá advertirse luego del análisis jurídico propio del proceso y no en esta etapa primaria, si por otra parte el juicio de legalidad del reglamento no puede basarse en la simple cita de artículos de la Carta y jurisprudencias, dado que



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

las reglas procedimentales exigen un análisis serio y ponderado, ausente en este caso.

III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

III.1. Norma acusada

Las normas enjuiciadas hacen parte del artículo 8° (parcial) y del artículo 9° del Decreto 1479 del 5 de agosto de 2014. Dichas disposiciones son del siguiente tenor:

«[...]

DECRETO 1479 DE 2014
(Agosto 05)

Por el cual se reglamenta el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 y se dictan otras disposiciones

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 189 numeral 11 de la Constitución Política y 22 de la Ley 1702 de 2013, y

DECRETA:

[...] CAPÍTULO IV

Suspensión, suspensión preventiva y cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo

«[...] **Artículo 8°. Suspensión preventiva.** En ejercicio de la competencia que le asigna el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, la Superintendencia de Puertos y Transporte podrá ordenar la suspensión preventiva de la habilitación de un organismo de apoyo al tránsito, hasta por el término de seis (6) meses, prorrogables por otro periodo igual, cuando se establezca que el servicio o la continuidad del mismo pueden verse alterados; cuando se ponga en riesgo a los usuarios, o cuando se pueda afectar o poner en riesgo el material probatorio para las actuaciones en curso (subrayas y negrillas fuera de texto).

En todo caso, será el Ministerio de Transporte la entidad competente para expedir el acto administrativo por medio del cual se dé cumplimiento a lo ordenado por la Superintendencia.

Artículo 9°. Suspensión o Cancelación de la habilitación. La suspensión o cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito procederá una vez agotado el procedimiento Sancionatorio previsto en el Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, siempre que se logre establecer, por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la ocurrencia de las causales establecidas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013.

Parágrafo: La suspensión de la habilitación procederá por el término mínimo de 6 meses y hasta por 24 meses, periodo que se graduará teniendo en cuenta los



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

critérios previstos en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011. [...]» (subrayas y negrillas fuera de texto).

III.3. Normas violadas

III.3.1. De la Constitución Política

«[...] **Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

[...] 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes [...].»

III.3.2. De la Ley 1702 de 2013²²

«[...] **Artículo 19. Causales de Suspensión y Cancelación de la Habilitación de Organismos de Apoyo y de Tránsito. Reglamentado por el Decreto Nacional 1479 de 2014.** Procederá la suspensión y cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo por parte de la autoridad que la haya otorgado o por su superior inmediato cuando se incurra en cualquiera de las siguientes faltas:

1. No mantener la totalidad de condiciones de la habilitación, no obtener las certificaciones de calidad o perder temporalmente alguna de las exigencias previas a la habilitación.
2. Cuando su actividad u omisión haya puesto en riesgo o causado daños a personas y/o bienes.
3. Cuando la actuación de sus empleados durante el servicio encuadre en delitos contra la Administración Pública y estas actuaciones no haya objeto de control interno del organismo, se entenderá por pública todas las funciones a cargo de la entidad, para efectos administrativos, fiscales, disciplinarios y penales.
4. Alterar o modificar la información reportada al RUNT o poner en riesgo la información de este.

[...]

19. Permitir la realización de trámites de tránsito sin el paz y salvo expedido por el Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito.

La suspensión podrá ordenarse también preventivamente cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios o pueda facilitar la supresión o alteración del material probatorio para la investigación.

La suspensión de la habilitación acarrea la suspensión del servicio al usuario -la cual deberá anunciar públicamente en sus instalaciones- y la pérdida de la interconexión con el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT para cada sede en que se haya cometido la falta.

²² Ley 1702 de 2013 "Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones"



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

[...]

El procedimiento sancionatorio será el señalado en el Código Contencioso Administrativo [...].»

III.3. Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo

III.3.1. Sobre la finalidad²³ de las medidas cautelares, la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:

«[...] Las medidas cautelares, son aquellos mecanismos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello, esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la Ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido [...]»²⁴.

III.3.2. En este sentido, la Constitución Política le reconoce a la jurisdicción contencioso administrativa la potestad de suspender, provisionalmente, los efectos de los actos administrativos susceptibles de impugnación por vía judicial, pero sólo *por los motivos y con los requisitos que establezca la ley*²⁵.

III.3.3. Cabe resaltar que uno de los motivos que inspiraron la expedición del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA - Ley 1437 de 2011, está relacionado con el fortalecimiento de los poderes del juez. Fue así como el nuevo Código creó un moderno y amplio régimen de medidas cautelares, adicionales a la suspensión provisional de actos administrativos, y en su artículo 229 le da una amplia facultad al juez para que decrete las medidas cautelares que estime necesarias para **“proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”**.

²³ Sobre la finalidad de las medidas cautelares, consultar también la providencia de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), en la que se aseveró: “[...] se busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se tome en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido, pues al decir de Chiovenda ‘la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien tiene la razón.’”

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-834/13. Referencia: Expediente D -9509. Demandante: Martín Bermúdez Muñoz. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 613 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso”. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013).

²⁵ Constitución Política, artículo 238.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

III.3.4. En esta última disposición (art. 229) se indica que las medidas cautelares proceden: *i)* en cualquier momento; *ii)* a petición de parte -debidamente sustentada; y *iii)* en todos los procesos declarativos promovidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

III.3.5. En cuanto a la regulación de las medidas cautelares contenidas en el CPACA en su artículo 230, es importante resaltar su clasificación como: *i)* **preventivas** (numeral. 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; *ii)* **conservativas** (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; *iii)* **anticipativas** (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y *iv)* **de suspensión** (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.²⁶

III.3.6. Los artículos 231 a 233 del mencionado estatuto procesal determinan los **requisitos, la caución y el procedimiento** para decretar las medidas cautelares; normas que son aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las cautelas enunciadas en el artículo 230.

III.3.7. En cuanto a los **criterios de aplicación** que debe seguir el juez para la adopción de una medida cautelar, como ya se anunció, éste cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma que señala que "*podrá decretar las que considere necesarias*"²⁷. No obstante lo anterior, a voces del artículo 229 del CPACA, su decisión estará sujeta a lo *regulado* en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 *ídem*, según el cual para que la medida sea procedente el demandante debe presentar «[...] *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* [...]» (Resaltado fuera del texto).

²⁶ Artículo 230 del CPACA

²⁷ Artículo 229 del CPACA



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

III.3.8. Sobre este asunto, en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

«[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el *fumus boni iuris* y *periculum in mora*. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho [...]»²⁸ (Negrillas fuera del texto).

III.4. La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto acusado

III.4.1. En el marco de las diversas medidas cautelares instauradas en el nuevo proceso contencioso administrativo²⁹, se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 231³⁰ y siguientes del CPACA.

²⁸ Providencia de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

²⁹ El artículo 230 del CPACA, señala que el Juez puede decretar, cuando haya lugar a ello, "una o varias de las siguientes" cautelares: ordenar que se mantenga una situación, o se restablezca el estado de cosas anterior a la conducta "vulnerante o amenazante", cuando fuere posible (numeral 1); suspender un procedimiento o actuación administrativa, incluso de carácter contractual, dentro de ciertas condiciones (numeral 2); suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (numeral 3); ordenar que se adopte una decisión, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos; (numeral 5) Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

³⁰ "[...] 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:

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 [...]



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

III.4.2. Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en el proceso ordinario en el que se hubiere decretado tal medida. Es por ello que su finalidad está dirigida a «[...] evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho [...]».³¹

III.4.3. De otra parte, es preciso resaltar que el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), se tiene que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la "**manifiesta infracción de la norma invocada**", indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad, se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto. Por ello, la innovación más relevante de la Ley 1437 de 2011 consiste en, referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe efectuar el Juez de la medida; es decir, ese **análisis inicial de legalidad** del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas³².

III.4.4. Acerca de la forma en la que el Juez debe abordar este *análisis inicial*, la citada providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), sostuvo:

«[...] Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica **una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud**. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la

³¹ Providencia citada *ut supra*, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

³² Vale la pena ahondar en el tema de la transición del régimen de las medidas cautelares que tuvo lugar con el nuevo CPACA, asunto explicado en la providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), en la cual se puntualizó: "Ahora bien, centrando el estudio en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, es notorio para la Sala que la nueva disposición, sin desconocer los rasgos característicos del acto administrativo, amplió, en pro de una **tutela judicial efectiva**, el ámbito de competencia que tiene el Juez de lo contencioso administrativo a la hora de definir sobre la procedencia de tal medida cautelar; y ese cambio, que se refleja en el tenor literal de la norma, consulta la intención del legislador y el entendimiento de la medida cautelar en el marco constitucional. Una interpretación del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo teniendo en cuenta solamente la variación literal del enunciado normativo, pudo haber generado en los inicios de su aplicación la idea de que la existencia de una **manifiesta infracción**, a la que hacía referencia el artículo 152 del anterior Código, fue reemplazada por el **surgimiento** en el análisis judicial de una oposición entre el acto y las normas superiores, sin que ello comportara una diferencia material en el contenido normativo de ambas disposiciones. Sin embargo, estudiados los antecedentes de la disposición debe arribarse a una conclusión diferente, dado que, se insiste, la medida cautelar en el nuevo escenario judicial de esta Jurisdicción obedece y reclama la tutela judicial efectiva." (Resaltado es del texto).



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final [...]» (Resaltado fuera del texto).

III.4.5. Como lo refiere la providencia transcrita, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que, la decisión sobre la medida cautelar, de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, se trata de «[...] *mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto* [...]»³³.

III.4.6. Dicho lo anterior, es menester indicar que la Sección Tercera de esta Corporación, en el auto de 13 de mayo de 2015³⁴, citado anteriormente, ha señalado que:

«[...] la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del periculum in mora y del fumus boni iuris, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio [...]». (Subrayado y resaltado fuera de texto)

³³ Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Expediente núm. 2013 00503. Consejero ponente: doctor Guillermo Vargas Ayala), al expresar que: «Con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los Jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la Jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 del C.P.A.C.A. expresamente dispone que '[...]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento'. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de brindar a los Jueces 'la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite' [...]. Una suerte de presunción iure et de iure, sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. // 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).

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá D.C., 13 de mayo de 2015. Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057). Actor: CARACOL Televisión S.A. y RCN Televisión S.A. Demandado: Autoridad Nacional de Televisión – ANTV. Referencia: Medio de control de nulidad simple (Auto medida cautelar de suspensión provisional)



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

III.4.7. Asimismo, en auto de 6 de septiembre de 2018³⁵, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en relación con los citados requisitos, indicó:

«[...] El primer punto a examinar es el relacionado con la confrontación del acto administrativo con las normas superiores invocadas como violadas, lo cual, en cierta medida, pone en tela de juicio la presunción de legalidad y ejecutividad del acto administrativo. Ahora bien, a la luz del CPACA se trata de una confrontación integral o plena, sin el matiz que contemplaba el antiguo Código Contencioso Administrativo el cual autorizaba la medida cautelar si se trataba de una «manifiesta infracción»,³⁶ argumento que fue recurrente en las decisiones de aquel entonces y que sirvió de fundamento para negar la mayoría de las medidas cautelares solicitadas.

Veamos la nueva redacción del artículo 231:

[...]

Según el artículo 231 del CPACA, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la confrontación con las normas superiores invocadas ha de entenderse como el análisis integral que debe hacer el juez, lo cual implica dilucidar, entre otros, los siguientes problemas hermenéuticos: (i) vigencia de las normas; (ii) examen de posibles juicios de constitucionalidad o de legalidad de las normas supuestamente infringidas; (iii) jerarquía normativa; (iv) posibles antinomias; (v) ambigüedad normativa; (vi) sentencias de unificación, doctrina probable, jurisprudencia sugestiva, etc.-; (vii) integración normativa; (viii) criterios y postulados de interpretación; (viii) jerarquía de los criterios y postulados de interpretación, etc.

Ahora bien, prima facie, la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* que describen los ordinales 1.º y 2.º del artículo 231 del CPACA, es un requisito más propicio de las medidas cautelares positivas; no obstante, cuando se trata de medidas cautelares negativas -suspensión de los efectos del acto demandado- resulta pertinente, pero en sentido inverso, esto es, no como apariencia de buen derecho, sino como apariencia de ilegalidad, lo cual justifica la tutela cautelar temprana siguiendo la doctrina italiana, según la cual, ante la imposibilidad de una respuesta definitiva en un plazo razonable, es pertinente una respuesta provisional en un tiempo justo.³⁷ El sentido de apariencia de ilegalidad lo precisa Chinchilla Marín así:

«[...] de la misma forma que la intensidad con la que el interés general reclama la ejecución de un acto es tenida en cuenta por los tribunales para determinar la intensidad del perjuicio que se exige para adoptar la medida cautelar, la intensidad con que se manifieste la apariencia de buen derecho, que es tanto como decir la apariencia de ilegalidad del acto administrativo, debe también tomarse en consideración para determinar la medida del daño que cabe exigir para apreciar la existencia del *periculum in mora* necesario para otorgar la medida cautelar solicitada.[...]»³⁸ (subrayado y resaltado fuera de texto).

³⁵ Consejo de Estado, Sala del Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Bogotá D.C., 6 de septiembre de 2018. Expediente: 11001-03-25-000-2018-00368-00. Interno: 1392-2018. Demandante: Wilson García Jaramillo. Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil.

³⁶ El artículo 152 del Decreto 01 de 1984, incluía el adjetivo "manifiesta infracción"

³⁷ Chinchilla Marín, Carmen. La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa, Madrid, Civitas, 1991, p. 128, citada por Daniela S. Sosa y Laura E. Giménez, Régimen cautelar en el proceso contencioso administrativo de Córdoba. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM.

<https://archivos.iuridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/8.pdf>. Consultado el 30 de julio de 2018.

³⁸ Chinchilla Marín, Carmen "Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo en España", p. 156, en la publicación "Las medidas cautelares en el proceso administrativo en Iberoamérica", Asociación de



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

III.4.8. Ahora bien, la visión anterior ha sido compartida por esta Sección, que en el auto de 27 de agosto de 2015³⁹, subrayó lo siguiente:

«[...] En esta providencia no se está adoptando decisión de fondo, pues lo que se resuelve es la solicitud de suspensión provisional, la cual se niega mediante auto interlocutorio, entre otras razones, **porque no se configuran los requisitos que la Jurisprudencia y la Doctrina denominan *Fumus bonis iuris* (aparición de buen derecho) y *periculum in mora* (necesidad de urgencia de la medida cautelar)** [...]» (Subrayado y resaltado fuera de texto).

III.4.9. En igual sentido, en el auto de 6 de septiembre de 2019⁴⁰, se indicó lo siguiente:

«[...] **A su turno, el artículo 231 del CPACA, definió que, para decretar una medida cautelar, incluida la suspensión provisional, se deben reunir los siguientes requisitos, a saber: (i) *fumus boni iuris*, o aparición de buen derecho, (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.**

III.4.10. Por su parte, la doctrina se ha pronunciado en relación con los requisitos para adoptar las medidas cautelares, en la siguiente forma:

«[...] Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo con la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, por lo que es sabido entender que en el escenario de las medidas cautelares el juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de las medidas cautelares el juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*, debe proceder a un estudio de ponderación y sus subprincipios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...]**»⁴¹ (Subrayado y resaltado fuera de texto).

«[...] 5. REQUISITOS PARA EL DECRETO DE MEDIDAS CAUTELARES [...] En el estudio de los requisitos para decretarlas, inicia el artículo 231 que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, procede la suspensión provisional de

Magistrados de Tribunales Contencioso Administrativos en los Estados Unidos Mexicanos, México 2009, tomado el 30 de julio de 2018.

Página electrónica: <https://es.scribd.com/document/209225123/Las-Medidas-Cautelares-en-El-Proceso-Administrativo-en-Iberoamerica>

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Elizabeth García González. Bogotá, D.C., 27 de agosto de 2015. Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00194-00. Actor: Marco Fidel Ramírez Antonio. Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Bogotá, D.C., seis (6) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2019-00022-00. Actor: Parcelación Santillana de Los Vientos P.H. Demandado: Corporación Autónoma Regional Del Valle Del Cauca. Referencia: Nulidad y Restablecimiento Del Derecho.

⁴¹ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo, Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2017, p. 916-917.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

los efectos del mismo, por violación de las disposiciones invocadas en la demanda, o en la solicitud separada, cuando la 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. Con esta redacción desaparece la violación directa o manifiesta y se le da al juez la posibilidad de elucubración, para que utilice la fórmula universal del uso del buen derecho, mucho más cuando se trate de un (sic) acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que en este evento además, el juez tendrá que exigir, al menos sumariamente, la prueba del perjuicio ocasionado con la expedición del acto administrativo cuestionado, pero igualmente y con el principio *fumus boni iuris* tomará la decisión de suspender o no los efectos de dicho acto [...]⁴².

III.4.11. De acuerdo con lo anterior, no puede señalarse que unos son los requisitos para decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos y otros que corresponden a las demás cautelas.

III.4.12. Al respecto, es posible afirmar que el legislador estableció, para el caso de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, el requisito de la apariencia de buen derecho – *fumus boni iuris* – que corresponde a la acreditación – preliminar – de la violación de las disposiciones invocadas – en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado – surgida de su confrontación con los actos administrativos enjuiciados o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud – apariencia de ilegalidad –.

III.4.13. Ahora bien, resulta inherente a la cautela de suspensión provisional el requisito del perjuicio de la mora – *periculum in mora* – en tanto que no puede permitirse y resulta perjudicial para el interés general y el Estado de Derecho, que un acto administrativo catalogado – inicialmente – como contrario al ordenamiento jurídico, siga surtiendo sus efectos mientras se decide en forma definitiva el proceso en el cual está siendo enjuiciado, lo cual hace pertinente una decisión provisional en tiempo justo.

IV. EL CASO CONCRETO

IV.1. Los accionantes de los dos expedientes acumulados solicitan la suspensión provisional del artículo 8° (parcial) y del parágrafo del artículo 9° del Decreto

⁴² Cuevas Cuevas, Eurípides de Jesús. Medidas cautelares en el CPACA y el CGP, en *Código General del Proceso*, Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Procesal. 2014, p. 474-475.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
 11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
 Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
 ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
 Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

1479 del 5 de agosto de 2014 "Por el cual se reglamenta el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 y se dictan otras disposiciones", acto administrativo expedido por la Presidencia de la República y el Ministerio de Transporte.

Para este Despacho el problema jurídico a resolver se contrae a determinar si los efectos jurídicos de las disposiciones reprochadas deben ser suspendidos provisionalmente, por ser contrarios a los artículos 189 de la Constitución Política (numeral 11) y 19 de la Ley 1702 de 2013 "Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones". Lo anterior, por cuanto el Gobierno Nacional: (i) se excedió (art. 8°) en el ejercicio la potestad reglamentaria que le fuere atribuida, al incluir hipótesis nuevas y diferentes a las establecidas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, para efectos de ordenar la suspensión preventiva de la habilitación de los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito; y (ii) determinó que la suspensión de habilitación de tales organismos (párrafo del artículo 9°), procedería por el término mínimo de 6 meses y hasta por 24 meses cuando se compruebe la comisión de una de las faltas establecidas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013; dado que dicha materia debió haber sido regulada mediante una ley expedida por el Congreso de la República.

IV.2. Reparos a la expresión subrayada del artículo 8° del Decreto 1479 de 2014

El primer reparo que exponen los demandantes, como se anunció líneas atrás, está relacionado con la expresión mediante la cual se incluyen nuevas causales de suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, diferentes a las establecidas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013; dicha expresión está contenida y subrayada en el artículo 8° del Decreto 1479 de 2014, disposición que es del siguiente tenor:

«[...] **Artículo 8°. Suspensión preventiva.** En ejercicio de la competencia que le asigna el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, la Superintendencia de Puertos y Transporte podrá ordenar la suspensión preventiva de la habilitación de un organismo de apoyo al tránsito, hasta por el término de seis (6) meses, prorrogables por otro periodo igual, cuando se establezca que el servicio o la continuidad del mismo pueden verse alterados; cuando se ponga en riesgo a los usuarios, o cuando se pueda afectar o poner en riesgo el material probatorio para las actuaciones en curso (subrayas y negrillas fuera de texto).



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

IV.2.1. Expediente 11001-03-24-000-2018-00346-00

Los demandantes señalan que el Gobierno Nacional, con ocasión de la reglamentación del 19 de la Ley 1702 de 2013, concretamente, en lo que hace referencia al artículo 8º del Decreto 1479, incurrió en un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, en tanto incluyó nuevas hipótesis o causales mediante las cuales, la otrora Superintendencia de Puertos y Transportes, hoy Superintendencia de Transporte, puede ordenar la suspensión preventiva de la habilitación de un organismo de apoyo y de tránsito, hipótesis que considera diferentes a las establecidas en la norma legal (art.19 de la Ley 1702).

En tal sentido, los demandantes exponen que el **artículo 19 de la Ley 1702** preceptúa que la autoridad que haya otorgado la habilitación o el superior inmediato, podrá ordenar la suspensión preventiva de la habilitación de los organismos de tránsito y de apoyo, cuando se presenten las siguientes hipótesis:

- (i) Cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios.
- (ii) Cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo pueda facilitar la supresión del material probatorio para la investigación.
- (iii) Cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo puede facilitar la alteración del material probatorio para la investigación.

Mientras que el **artículo 8º del Decreto 1479 de 2014** establece que la Superintendencia de Puertos y Transporte (hoy Superintendencia de Transporte) podrá ordenar la suspensión preventiva de la habilitación de un organismo de apoyo de apoyo y de tránsito, en los siguientes eventos:



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
 11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
 Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
 ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
 Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

- (i) Cuando se establezca que el servicio pueda verse alterado.
- (ii) Cuando se establezca que la continuidad del servicio pueda verse alterado.
- (iii) Cuando se ponga en riesgo a los usuarios.
- (iv) Cuando puedan afectar o poner en riesgo el material probatorio para las actuaciones en curso.

Es así como los demandantes coligen que el artículo 8° (parcial) del Decreto 1479 de 2014, fija nuevas hipótesis para que proceda de la orden de suspensión preventiva, pues, en su , se establece un nuevo evento, pues mientras el Legislador, en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, impone que, efectivamente, “se haya producido la alteración del servicio y que su continuación ofrezca riesgo para los usuarios”, el precepto demandado señala que la suspensión podrá operar “cuando se establezca que el servicio o su continuidad puedan verse alterado”.

Los accionantes también aducen que el Legislador, frente al riesgo que corren los usuarios en relación con la continuidad de la prestación del servicio y la posibilidad de presentarse la supresión o la alteración del material probatorio para adelantar las investigaciones del caso, exigió que en tales eventos debía verificarse que, “en realidad, se haya producido la alteración del servicio” y no que, eventualmente, pueda verse afectado. Es decir, en su concepto, el precepto acusado desnaturaliza tal exigencia, puesto que modifica su alcance al eliminar la constatación de que la alteración del servicios se haya producido y, en cambio, introduce la posibilidad de que dicho servicio pueda o no verse alterado.

En la misma línea de argumentación, anotan que la disposición enjuiciada suprime la exigencia de verificar, en todos los eventos, la ocurrencia de la alteración del servicio; configurándose de esa manera el reparo de la norma acusada (artículo 8° parcial del Decreto 1479), en cuanto al exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria respecto del pluricitado artículo 19.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

IV.2.2. Expediente 11001-03-24-000-2018-0200-00

Al respecto, cabe resaltar que la parte demandante ni en el libelo de la demanda ni en la mencionada solicitud de suspensión provisional hizo acusaciones específicas frente a lo preceptuado en el artículo 8° del Decreto 1479 de 2014.

IV.2.3. En ese orden de ideas, para efectos de resolver la prosperidad o no de la suspensión provisional solicitada en relación con el artículo 8° (parcial) del Decreto 1479 de 2014, el Despacho considera pertinente, hacer una confrontación entre la disposición legal que fue objeto de reglamentación y la norma reglamentaria expedida por el Ministerio de Transporte:

Ley 1702 de 2013	Decreto 1479 de 2014
<p>«[...] Artículo 19. Causales de Suspensión y Cancelación de la Habilitación de Organismos de Apoyo y de Tránsito. Reglamentado por el Decreto Nacional 1479 de 2014. Procederá la suspensión y cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo por parte de la autoridad que la haya otorgado o por su superior inmediato cuando se incurra en cualquiera de las siguientes faltas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No mantener la totalidad de condiciones de la habilitación, no obtener las certificaciones de calidad o perder temporalmente alguna de las exigencias previas a la habilitación. 2. Cuando su actividad u omisión haya puesto en riesgo o causado daños a personas y/o bienes. 3. Cuando la actuación de sus empleados durante el servicio encuadre en delitos contra la Administración Pública y estas actuaciones no hayan objeto de control interno del organismo, se entenderá por pública todas las funciones a cargo de la entidad, para efectos administrativos, fiscales, disciplinarios y penales. 4. Alterar o modificar la información reportada al RUNT o poner en riesgo la información de este. 5. Expedir certificados en categorías o servicios no autorizados. 	<p>«[...] Artículo 8°. Suspensión preventiva. En ejercicio de la competencia que le asigna el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, la Superintendencia de Puertos y Transporte podrá ordenar la suspensión preventiva de la habilitación de un organismo de apoyo al tránsito, hasta por el término de seis (6) meses, prorrogables por otro periodo igual, <u>cuando se establezca que el servicio o la continuidad del mismo pueden verse alterados; cuando se ponga en riesgo a los usuarios, o cuando se pueda afectar o poner en riesgo el material probatorio para las actuaciones en curso</u> (subrayas y negrillas fuera de texto).</p> <p>En todo caso, será el Ministerio de Transporte la entidad competente para expedir el acto administrativo por medio del cual se dé cumplimiento a lo ordenado por la Superintendencia.</p>



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
 11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
 Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
 ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
 Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

6. Facilitar a terceros los documentos, equipos o implementos destinados al servicio o permitir el uso a aquellos de su razón social por terceros.

7. Abstenerse injustificadamente de prestar el servicio.

8. Expedir certificados sin comparecencia del usuario.

9. Vincular personal que no reúna los requisitos de formación académica y de experiencia exigidos, cuando los documentos presentados no sean verídicos, reemplazar el personal sin aviso al Ministerio de Transporte o mantenerlo en servicio durante suspensiones administrativas, judiciales o profesionales.

10. Reportar información desde sitios o instalaciones no autorizados.

11. No hacer los reportes e informes obligatorios de acuerdo con lo que sobre el particular señalen el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos Transporte.

12. Alterar los resultados obtenidos por los aspirantes.

13. No reportar la información de los certificados de los usuarios en forma injustificada.

14. Variar las tarifas sin informarlo públicamente y previamente en sus instalaciones y al Ministerio de Transporte. En este caso procederá multa de entre 1 y 5 salarios mínimos legales mensuales por cada caso.

15. Mantenerse en servicio a pesar de encontrarse en firme sanción de suspensión de la habilitación. Procederá además multa entre 50 y 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

16. Abstenerse de reportar por escrito a las autoridades competentes las inconsistencias que se presenten en la información aportada por el usuario o en la percibida durante los servicios.

17. No atender el régimen de prohibiciones señalado en las normas legales y reglamentarias.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

18. No atender los planes de mejoramiento que señalen las autoridades de control y vigilancia.

19. Permitir la realización de trámites de tránsito sin el paz y salvo expedido por el Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito.

La suspensión podrá ordenarse también preventivamente cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios o pueda facilitar la supresión o alteración del material probatorio para la investigación.

[...]

El procedimiento sancionatorio será el señalado en el Código Contencioso Administrativo.

[...]».

IV.2.4. Una vez revisadas las dos disposiciones transcritas, el Despacho advierte que el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 estableció que la autoridad que haya otorgado la habilitación de los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito o su superior inmediato, podrá ordenar la suspensión preventiva de los mismos, en los siguientes eventos: *(i)* cuando se haya incurrido en una serie de faltas; *(ii)* o cuando se haya producido una la alteración del servicio; *(iii)* cuando la continuidad del servicio ofrezca riesgo a los usuarios; y *(iv)* o cuando su funcionamiento pueda facilitar la supresión o alteración del material probatorio para la investigación.

Por su parte, la norma acusada del decreto reglamentario (art.8° parcial) señala que la Superintendencia de Puertos y Transporte, podrá, igualmente, ordenar la suspensión preventiva de la habilitación de un organismo de apoyo al tránsito, hasta por el termino de seis (6) meses, prorrogables por otro período igual, cuando a se establezca: *(i)* que el servicio o la continuidad del mismo pueden verse alterados; *(ii)* cuando se ponga en riesgo a los usuarios; y *(iii)* o cuando se pueda afectar o poner en riesgo el material probatorio para la continuidad de las actuaciones en curso.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
 11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
 Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
 ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
 Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

IV.2.5. Para desatar el problema jurídico propuesto este Despacho advierte, de manera preliminar, que no está demostrado, en sentido estricto, que la disposición reprochada del decreto reglamentario, haya introducido una nueva "hipótesis", diferente a las consagradas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2014 y que las expresiones enjuiciadas, no estén acordes con lo plasmado por el Legislador en dicha norma legal.

Al respecto, el Despacho considera que debe tenerse en cuenta, en primer lugar, lo establecido en el artículo 22 de la Ley 1702 de 2014 que a la letra dice:

«[...] **Artículo 22. Reglamentación.** El Gobierno Nacional tendrá un plazo no mayor a seis (6) meses para expedir los Actos Administrativos requeridos para la reglamentación de la presente ley y para implementar y poner en funcionamiento la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) [...]».

En tal sentido, no está en discusión que el Gobierno Nacional estaba plenamente autorizado para reglamentar todo el articulado de la Ley 1702 de 2014, incluido el artículo 19 referido a las "*Causales de Suspensión y Cancelación de la Habilitación de Organismos de Apoyo y de Tránsito*", tal como lo señala la parte considerativa del **Decreto 1479 de 2014**, el cual establece, entre otras consideraciones, las siguientes:

«[...] Que la Ley 1702 de 2013, otorgó a la Superintendencia de Puertos y Transporte la facultad de intervenir a los Organismos de Tránsito que incurran en la comisión de las faltas señaladas en los numerales 2, 4, 5, 6, 7, 11, 14 y 19 del artículo 19, y creó las figuras de suspensión preventiva, definitiva y cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo, cuando quiera que los mismos incurran en dichas causales.

Que el artículo 22 ibídem, facultó al Gobierno Nacional para reglamentar lo necesario a fin de materializar y dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 1702 de 2013 [...]».

Dicha autorización para reglamentar la medida de suspensión preventiva de la habilitación de los organismos de apoyo, tiene estrecha relación con lo preceptuado en la Constitución Política y en la Ley 769 de 6 de julio de 2002 "*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*", en cuanto hace referencia a la naturaleza, funciones y control y vigilancia de los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

Es así como el artículo 24 de la Constitución Política, establece el derecho que tienen los colombianos a circular libremente por el territorio nacional y, por su parte, el Código Nacional del Transporte señala que, para garantizar la seguridad y la adecuada prestación de esta actividad, la actividad de tránsito y transporte está sujeta a la intervención y reglamentación por parte de las autoridades de tránsito. A su vez, este último estatuto establece que, determinadas funciones de tránsito, puedan ser delegadas a organismos de apoyo a las autoridades de tránsito, o acordada su realización, mediante convenios con dichos organismos de apoyo.

Se tiene, entonces, que el Código Nacional de Tránsito establece en los párrafos 1° y 3° del artículo 3°⁴³ lo siguiente:

«[...] **PARÁGRAFO 1o.** Las entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les sean asignadas determinadas funciones de tránsito, constituirán organismos de apoyo a las autoridades de tránsito.

[...] **PARÁGRAFO 3o.** Las Autoridades, los organismos de tránsito, las entidades públicas o privadas que constituyan organismos de apoyo serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Lo anterior conduce al Despacho a concluir que, las funciones atribuidas a los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito, tienen un rango muy importante dentro del desarrollo de esta actividad, pues tales organismos tienen la responsabilidad de garantizar que la actividad de tránsito y transporte se desarrolle en condiciones de calidad y seguridad, y, por tanto, cualquier prevención en esta materia es bien recibida, pues está en juego el disfrute en del derecho de todos los ciudadanos a circular por todo el territorio nacional en condiciones óptimas y seguras.

IV.2.6. Entrando en el asunto *sub examine*, está visto que el Legislador se ocupó de desglosar las faltas y eventos por los cuales la autoridad de tránsito debía proceder a suspender preventivamente la habilitación de los organismos de apoyo a dichas autoridades, y dentro de estas causales señaló no sólo las que se presentan «[...] cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios o pueda facilitar la supresión o alteración del material probatorio para la

⁴³ Que se ocupa de determinar "que son autoridades de tránsito".



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

investigación [...]»⁴⁴, sino que también aludió, claro está, a algunas situaciones de peligro como las señaladas en los numerales 2° y 4° y en la parte final de dicho artículo 19. Dichos numerales son del siguiente tenor:

«[...] 2. Cuando su actividad u omisión haya puesto en riesgo o causado daños a personas y/o bienes.

[...]

4. Alterar o modificar la información reportada al RUNT o poner en riesgo la información de este [...]».

«[...] La suspensión podrá ordenarse también preventivamente cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios o pueda facilitar la supresión o alteración del material probatorio para la investigación [...]».

IV.2.7. Por lo anteriormente expuesto, el Despacho considera que la expresión utilizada en el artículo 8° del Decreto 1479 de 2014, para efectos de la suspensión preventiva de la habilitación de un organismo de apoyo, es decir, «[...] *cuando se establezca que el servicio o la continuidad del mismo pueden verse alterados; cuando se ponga en riesgo a los usuarios, o cuando se pueda afectar o poner en riesgo el material probatorio para las actuaciones en curso* [...]», puede considerarse como un desarrollo de los numerales citados, y se encuentra acorde con la voluntad que inspiró al Legislador, en el sentido de consagrar la figura la suspensión preventiva de la habilitación de los organismos de apoyo tanto para los eventos en que “*se haya producido la alteración del servicio*”, como también cuando con las actuaciones del organismo de apoyo el servicio “*pueda verse alterado*”.

IV.2.8. En conclusión, en una análisis inicial de la controversia, el Despacho considera que del contenido de los **aportes del artículo 8° del Decreto 1479 de 2014** cuya suspensión se solicita, no se vislumbra un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria y que el acto acusado no contradice las normas invocadas como violadas, pues se entiende que la expresión acusada desarrolla y complementa la ley reglamentada, con miras a asegurar su cabal ejecución desde una visión netamente preventiva; no obstante, será en la sentencia que ponga fin a este litigio en donde se defina la interpretación de la norma cuya suspensión se

⁴⁴ Artículo 19 de la Ley 1702 de 2013.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

solicita y, es por ello, que dicho reparo no habilita el decreto de la medida cautelar deprecada.

IV.3. Reparos al párrafo del artículo 9° del Decreto 1479 da 2014

El otro reparo que exponen los demandantes está relacionado con el término de duración de la suspensión de habilitación de los organismos de apoyo al tránsito que se consagra en el párrafo del artículo 9° del Decreto 1479 de 2014, norma que a la letra dice:

«[...] **Artículo 9°. Suspensión o Cancelación de la habilitación.** La suspensión o cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito procederá una vez agotado el procedimiento Sancionatorio previsto en el Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, siempre que se logre establecer, por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la ocurrencia de las causales establecidas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013.

Parágrafo: La suspensión de la habilitación procederá por el término mínimo de 6 meses y hasta por 24 meses, periodo que se graduará teniendo en cuenta los criterios previstos en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011 [...]» (subrayas y negrillas fuera de texto).

IV.3.1. Expediente 11001-03-24-000-2018-00346-00

Frente al párrafo enjuiciado, los accionantes aducen que el Gobierno Nacional incurrió en un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, por cuanto reguló un tema que le estaba reservado al legislador, como lo es, la fijación del término, duración o cuantía de las sanciones administrativas.

Al respecto, señalan que dicha disposición se expidió para reglamentar el artículo 19 de la ley 1702 de 2013, norma que consagra las causales de suspensión y de cancelación de habilitación de los organismos de apoyo de apoyo al tránsito; sin embargo, dicha disposición guardó silencio respecto del *quantum* de la sanción o de la duración de la suspensión de la habilitación.

Por lo tanto, consideran que el exceso en los límites de la potestad reglamentaria se configura, en tanto el Gobierno Nacional, en la disposición acusada (párrafo del artículo 9°), estableció la duración de la sanción, a pesar de que el artículo 19



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

ejusdem no determinó nada al respecto. Para sustentar su afirmación, los accionantes citan varios apartes jurisprudenciales en su escrito, emanados del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, que tratan sobre los límites de la potestad reglamentaria.

Asimismo, ponen de presente que el principio de legalidad y reserva de ley en materia de derecho administrativo sancionatorio tiene su sustento en los artículos 6° y 29 de la Constitución Política, y resaltan, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que «[...] en el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad exige que directamente el legislador establezca, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, al igual que exige que en la ley se establezca también la sanción que será impuesta o, igualmente, los criterios para determinarla con claridad [...]»⁴⁵.

IV.3.2. Expediente 11001-03-24-000-2018-0200-00

En la solicitud de medida cautelar presentada, el demandante pone de presente lo siguiente:

«[...] el Ejecutivo invadió de manera irregular la órbita del Legislativo, al modificar de manera radical y ostensible el espíritu y propósito original en la expedición de la ley 1702 de diciembre 27 de 2013, otorgándole unas facultades a la Superintendencia de Puertos y Transporte, que si bien le competen en cuanto al control y vigilancia, no le corresponden para actuar de manera discrecional y lesiva como en efecto lo está ejerciendo, haciendo más gravosa las sanciones a los Organismos de Apoyo con la suspensión de la habilitación por cualquier causa de las enumeradas, sin atender la graduación de las faltas conforme el Artículo 50 de la ley 1437 de 2011 en términos de la gravedad de la falta cometida, sino en función del periodo de tiempo partiendo de un mínimo de seis meses y hasta veinticuatro meses.

[...]

Proceder de esta manera por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, está afectando derechos fundamentales como es el caso del Derecho al Trabajo, pues la suspensión mínima de seis meses es equivalente en la práctica al cierre definitivo del establecimiento por desequilibrio económico que se produce al impedir

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-406/04. Referencia: expediente D-4874. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 12, numeral 3, literal b) de la Ley 32 de 1979 "Por la cual se crea la Comisión Nacional de Valores y se dictan otras disposiciones"; 8°, numeral 4 del Decreto Ley 1172 de 1980 "Por el cual se regula la actividad de los Comisionistas de Bolsa" y 6°, literal b) de la Ley 27 de 1990 "por la cual se dictan normas en relación con las bolsas de valores, el mercado público de valores, los depósitos centralizados de valores y las acciones con dividendo preferencial y sin derecho de voto". Actor: Ángela María Muñoz Carrillo. Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D. C., cuatro (4) de mayo de dos mil cuatro (2004).



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

la prestación del servicio y por ende la generación de ingresos, lo que obliga de hecho a liquidar al personal que labora en los Organismos de Apoyo, pues es imposible soportar la carga laboral y administrativa sin ningún ingreso [...]»⁴⁶.

Finalmente, cabe anotar que en los dos expedientes en examen, el Ministerio de Transporte, en su condición de ente demandado, adujo que la «[...] intención del ejecutivo estuvo dirigida a establecer un término para la suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, ya que la ley en forma general y de manera abstracta había contemplado la sanción pero no había detallado el plazo de la misma, por lo que era necesario para su aplicación práctica establecer un término que oscilara entre un mínimo y un máximo [...]»⁴⁷.

IV.3.3. Para efectos de resolver los reparos al parágrafo del artículo 9° del Decreto 1479 da 2014, el Despacho procede a hacer las siguientes precisiones:

El artículo 9° del citado decreto señala que la suspensión o cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito procederá una vez agotado el procedimiento sancionatorio previsto en el Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, siempre que se logre establecer, por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la ocurrencia de las causales establecidas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013

Por su parte, el parágrafo enjuiciado prevé que la suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito procederá por el término mínimo de 6 meses y hasta por 24 meses, periodo que se graduará teniendo en cuenta los criterios previstos en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011.

Cabe resaltar que el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 - objeto de reglamentación por el **Decreto 1479 de 2014** -, establece las causales que permiten la imposición de las sanciones de suspensión y de cancelación de la habilitación de organismos de apoyo y de tránsito y, a su vez, en el penúltimo inciso de dicho artículo, indica que el procedimiento sancionatorio a seguir, «[...] será el señalado en el Código Contencioso Administrativo [...]».

⁴⁶ Folios 25. Cuaderno No. 1. Solicitud de Medida Cautelar.

⁴⁷ Folio 96. Cuaderno medida cautelar.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

IV.3.4. Por lo anteriormente expuesto, el Despacho advierte que el legislador (artículo 19 de la Ley 1702), en lo que hace referencia a la aplicación de la medida de suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, se remitió a lo preceptuado en el procedimiento administrativo sancionatorio establecido en el Código Contencioso Administrativo – CCA, hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA,⁴⁸ trámite administrativo que debe seguirse por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte (hoy Superintendencia de Transporte).

Siendo así las cosas, es menester reiterar que esta Corporación, en múltiples decisiones judiciales y en asuntos similares y relacionados con la adopción de procedimientos administrativos, con independencia de que éstos sean generales o especiales, ha señalado que su regulación, de forma exclusiva, corresponde al legislador, y no a la autoridad administrativa, en razón a lo normado en el artículo 150 (numeral 2) de la Carta Política, que dispone:

«[...] **ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[...] 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones [...].»

En esta línea de análisis esta Sección, en sentencia de 3 de abril de 2014⁴⁹, haciendo referencia a otras decisiones judiciales, indicó lo siguiente:

«[...] **El artículo 150 de la Carta Política, en su numeral 2, asigna de manera exclusiva a la Rama Legislativa del Poder Público la función de expedir códigos en todos los Ramos de la Legislación y reformar sus disposiciones, dentro de ella los procedimientos administrativos.**

Para la Sala, **no admite discusión que la competencia para establecer los procedimientos administrativos que comprometan o condicionen las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso entre Administración y Administrado, en este caso, entre una entidad del Estado y los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte, corresponde a la órbita exclusiva y**

⁴⁸ CPACA - ARTÍCULO 19. CAUSALES DE SUSPENSIÓN Y CANCELACIÓN DE LA HABILITACIÓN DE ORGANISMOS DE APOYO Y DE TRÁNSITO [...] *El procedimiento sancionatorio será el señalado en el Código Contencioso Administrativo [...].*

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Bogotá, D. C., tres (3) de abril de dos mil catorce (2014). Consejera Ponente Doctora María Elizabeth García González. Ref. Expediente núm. 2011-00256-00. Acción: Nulidad. Actora: Federación Colombiana de Fútbol.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

excluyente del Legislador. Así lo ha sostenido en forma reiterada esta Sección en las sentencias que la parte actora cita en su demanda, entre otras, al igual que lo ha precisado la Corte Constitucional, en los siguientes términos [...]»⁵⁰:

IV.3.5. En este orden de ideas, el Despacho considera que el párrafo del artículo 9° del Decreto 1479 de 2014 **al establecer un término mínimo (6 meses) y máximo (24 meses) para la duración de la suspensión de la habilitación a los organismos de apoyo al tránsito,** se excedió en el ejercicio de la potestad reglamentaria y violó el principio de reserva legal en materia sancionatoria. De allí que resulte importante citar lo que respecto de este principio ha dicho la Corte Constitucional al señalar:

«[...] La reserva de ley consagrada en el Artículo 150 de la Constitución Política, supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República. No obstante, por razones de especialidad es posible asignar al ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos de carácter general la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador y sin que en ningún caso las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso. Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.

Todo lo cual, apunta a la garantía de que es la ley, y no el operador jurídico, quien determina cuáles conductas son sancionables y, para lo cual, los tipos sancionatorios deben ser redactados con la mayor claridad posible, de tal manera, que tanto su contenido como sus límites se deduzcan del tenor de sus prescripciones [...]»⁵¹ (subrayas fuera de texto).

Se tiene, entonces, que si bien el legislador estableció con precisión y detalle las causales de suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, en ningún caso señaló el plazo de duración ni indicó límites temporales para la imposición de la misma, y en lo que se refiere a su aplicación, únicamente se remitió a lo preceptuado en el procedimiento sancionatorio establecido en el CCA, hoy CPACA.

⁵⁰ Sentencia C-252 de 1994. Magistrados Ponentes: Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-699 del 18 de noviembre de 2015.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
 11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
 Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
 ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
 Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

Por lo anteriormente expuesto, no es de recibo argumentar que el Ejecutivo podía definir un mínimo y un máximo de duración de la pluricitada suspensión, pues como lo ha señalado la jurisprudencia citada, al legislador le corresponde establecer los elementos esenciales del tipo o sanción a imponer, entre los cuales no sólo está la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, en este caso de la suspensión, sino que también le atañe la determinación del término de su duración,⁵² elemento propio del régimen sancionatorio y base del principio de tipicidad como garantía del derecho fundamental al debido proceso.

En conclusión, en lo que hace referencia al texto del **parágrafo del artículo 9º del Decreto 1479 de 2014**, el Despacho considera que la fijación del término de duración la medida preventiva de suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo, debe suspenderse, toda vez que se advierte una violación al principio de reserva legal por parte del Gobierno Nacional y, por ende, un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria de que tratan el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y el artículo 22 de la Ley 1702 de 2013.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, debe indicarse que será en la sentencia definitiva que ponga fin a la controversia, en la que se emitirá pronunciamiento de fondo en cuanto a si el principio de reserva legal establecido para definir los procedimientos administrativos sancionatorios, afecta la competencia de la Administración (Gobierno Nacional) para regular un aspecto del trámite, en este caso, el término de duración de la suspensión preventiva de la habitación de los organismos mencionados.

La Sala Unitaria resalta, eso sí, que la suspensión provisional del **parágrafo del artículo 9º del Decreto 1479 de 2014** no conduce a la inaplicación de la sanción de suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito como medida correctiva que es, en la medida en que la cautela que se adoptará en esta decisión, únicamente está relacionada con la imposibilidad que tenía la norma reglamentaria en determinar un término mínimo (6 meses) y término máximo (24

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-699 del 18 de noviembre de 2015.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

meses) para efectos de la duración de la sanción prevista en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013.

Asimismo, cabe anotar que el pronunciamiento de suspensión que se emitirá respecto del párrafo del artículo 9º del Decreto 1479 de 2014, no necesariamente afectará las sanciones de suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito que se hayan impuesto por parte de la Superintendencia de Transporte, teniendo en cuenta que las mismas cuentan, en principio, con soporte legal y reglamentario y, en todo caso, deberá establecerse si las mismas respetaron los parámetros de que trata el artículo 50 del CPACA.

En este mismo sentido, se trae a colación un reciente concepto emanando de la Sala de Consulta y Servicio Civil en el que, al pronunciarse respecto de un asunto similar al que aquí se estudia, se señaló:

«[...] 3. ¿La nulidad declarada por el Consejo de Estado sobre el Decreto 3366 de 2003, tiene como consecuencia que en este momento no existen normas de rango legal no existen normas de rango legal en materia de transporte terrestre público (Leyes 105 y 336 de 1996), que tipifiquen las conductas sancionables? [...] La sentencia de 19 de mayo del 2016 de la Sección Primera del Consejo de Estado no está referida a la constitucionalidad de las Leyes 105 y 336 de 1996, por lo que las infracciones y sanciones allí tipificadas estarán vigentes mientras no se deroguen dichas normas o sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional [...]»⁵³ (subrayas fuera de texto).

La precisión que del alcance hace el Despacho respecto de la medida de suspensión provisional que se decretará, se hace en ejercicio de lo dispuesto por el artículo 232 del CPACA, norma del siguiente tenor:

«[...] **ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

[...]

2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no

⁵³ Consejo De Estado, Sala De Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar. Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403). Actor: Ministerio de Transporte.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
 11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
 Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
 ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
 Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida (subrayas y negrillas fuera de texto) [...]».

IV.4. En conclusión, en lo que guarda relación con el reparo frente a la expresión contenida en el **artículo 8° del Decreto 1479 de 2014**, el Despacho considera que las partes actoras de los dos expedientes en examen, no cumplieron con la carga argumentativa y probatoria que lleve a concluir al Despacho, la necesidad e inminencia de decretar la medida cautelar de suspensión provisional de la expresión acusada. Lo anterior, por cuanto no se advierte de entrada: *(i)* la verosimilitud del derecho invocado o la llamada "*apariencia de buen derecho*" (*fumus boni iuris*) en las solicitudes incoadas, lo cual se traduciría, en últimas, en las probabilidades de éxito de la pretensiones formuladas; y en la *(ii)* la demostración de la existencia de un riesgo por la demora en el trámite procesal hasta que se adopte una decisión definitiva (*periculum in mora*).

IV.5. En segundo lugar y en relación con la suspensión provisional del **parágrafo del artículo 9° del Decreto 1479 de 2014**, se dispondrá la medida cautelar solicitada en razón a que, en esta etapa inicial de la controversia, el Despacho encuentra que el Gobierno Nacional infringió el principio de reserva legal y, por tanto, se excedió en el ejercicio de la potestad reglamentaria, al expedir una disposición propia de un procedimiento administrativo sancionatorio, relacionado con el tiempo de duración mínimo (6 meses) y máximo (24 meses) de la medida de suspensión preventiva de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito.

Por último, la Sala Unitaria precisa que no obstante el anterior pronunciamiento, la sanción de suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito de que trata el mismo **artículo 9° del Decreto 1479**, continúa vigente, pues tal correctivo tiene origen legal y debe aplicarse conforme a lo establecido en el Capítulo III del CPACA, incluyendo, en cuanto a la graduación de la sanción, los criterios que resulten aplicables del artículo 50 de la misma codificación. Tal sanción será procedente si se logra establecer, por parte de la Superintendencia de



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00346-00 y
11001-03-24-000-2018-00200-00 (acumulados)
Demandantes: DIEGO ALEJANDRO PEDRAZA SANDOVAL,
ALFONSO VELASCO REYES Y OSCAR BLANDÓN GARIBELLO,
Y CARLOS JESÚS QUINTAÑA MUÑOZ

Transporte, la ocurrencia de las causales establecidas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013.

En mérito de lo expuesto, el Consejero de Estado de la Sección Primera de Sala de lo Contencioso Administrativo,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la expresión acusada contenida en la parte final del artículo 8° del Decreto 1479 de 5 de agosto de 2014 "Por el cual se reglamenta el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 y se dictan otras disposiciones", acto administrativo expedido por la Presidencia de la República y el Ministerio de Transporte, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: SUSPENDER PROVISIONALMENTE los efectos jurídicos del párrafo del artículo 9° del Decreto 1479 de 5 de agosto de 2014 "Por el cual se reglamenta el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 y se dictan otras disposiciones", acto administrativo expedido por la Presidencia de la República y el Ministerio de Transporte, teniendo en cuenta las precisiones (artículo 230, numeral 2° del CPACA) y consideraciones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

TERCERO: Efectuar las anotaciones secretariales de rigor.

Notifíquese y cúmplase,



ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado