



## Sentencia 00302 de 2019 Consejo de Estado

SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL –Respecto de los actos por los que se fijan las tarifas que por concepto detasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para las vigencias fiscales de los años 2012 y 2013 / TASA DEVIGILANCIA –Inclusión de gastos de inversión para efectos de su liquidación / SENTENCADE INEXEQUIBILIDAD – En la que se decide la inconstitucionalidad de la inclusión de los gastos de inversión para la fijación de la tasa de vigilancia /PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Por haber desaparecido fundamentos de hecho o de derecho del aparte cuestionado delos actos demandados / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓNPROVISIONAL - Improcedente respecto de acto que ya no produce efectos /MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL - Negada por carenciada objeto por sustracción de materia

[S]obre la inclusión de los gastos de inversión de la Superintendencia de Puertos y Transportes como uno de los rubros a tener en cuenta para para efectos de la fijación y liquidación de la tasa de vigilancia que se le cobra a las sociedades portuarias y a los operadores portuarios por parte de dicha autoridad, con base en lo normado en artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-218 de 22 de abril de 2015 se pronunció en torno a la exequibilidad de dicho artículo [...] decidió lo siguiente [...] Declarar inexecutable, el inciso segundo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, el cual estipula "Aquellos sujetos de los cuales se le han ampliado el cobro de la tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto una tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento y la inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados [...] En ese orden de ideas, si bien no es posible concluir que en su integridad los artículos 1º y 2º de las Resoluciones números: 10225 de octubre 23 de 2012 y 5150 de noviembre 27 de 2013, estarían afectados por una de la causales de pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo de que trata el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo – CPACA, en este caso, la causal 2ª [...] Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho [...]"; la parte cuestionada de los artículos reprochados, es decir, la inclusión de los gastos de inversión para la liquidación de la tasa de vigilancia no podrían aplicarse, ante la sentencia de constitucionalidad citada. Por lo anterior, la Sala concluye que no sería procedente decretar la suspensión provisional de las resoluciones acusadas, en tanto, los artículos cuestionados no estarían produciendo efectos jurídicos en cuanto a la expresión cuestionada por la parte actora. En este orden de ideas, la presente solicitud de suspensión provisional está afectada de carencia de objeto puesto que, como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Sala, la finalidad de esta herramienta procesal no es otra que la de evitar, en forma transitoria, que el acto administrativo demandado siga produciendo efectos mientras se expide la providencia que pone fin al proceso y en el caso que nos ocupa, las expresiones cuestionadas contenida en los artículos 2º de las resoluciones enjuiciadas ha salido del mundo jurídico, por ende, actualmente no produce efectos y los que hubiere producido serán analizados en la sentencia que ponga fin a la controversia.

NOTA DE RELATORÍA: Ver providencias Consejo de Estado, Secciones Primera y Tercera; de 27 de agosto de 2015, Radicación 11001-03-24-000-2015-00194-00, C.P. María Elizabeth García González; 25 de junio de 2015, Radicación 11001-03- 24-000-2015-00163-00; 7 de abril de 2014, Radicación 11001-03-24-000-2012- 00373-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala; 13 de mayo de 2015, Radicación 11001-03-26-000-2015-00022-00; C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; y Corte Constitucional, sentencia C-834 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos; sentencia C- 839 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – 77 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 238 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 91 NUMERAL 5 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 229 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 230 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 231

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 10225 DE 2012 (23 de octubre) MINISTERIO DE TRANSPORTE – ARTÍCULO 1 (No suspendido) / RESOLUCIÓN 10225 DE 2012 (23 de octubre) MINISTERIO DE TRANSPORTE – ARTÍCULO 2 (No suspendido) / RESOLUCIÓN 5150 DE 2013 (27 de noviembre) MINISTERIO DE TRANSPORTE – ARTÍCULO 1 (No suspendido) / RESOLUCIÓN 5150 DE 2013 (27 de noviembre) MINISTERIO DE TRANSPORTE – ARTÍCULO 2 (No suspendido)

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA  
Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero del dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00302-00

Actor: MAURICIO PIÑEROS PERDOMO Y ÁLVARO ANDRÉS DÍAZ PALACIOS

Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE

Referencia: SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR – SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS Referencia: IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL POR CUANTO LA EXPRESIÓN CONTENIDA EN LOS ARTÍCULOS DEMANDADOS FUE DECLARADA INEXEQUIBLE

El Despacho procede a resolver la medida cautelar solicitada por la parte actora, consistente en la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los artículos 1º y 2º de las Resoluciones números 10225 de octubre 23 de 2012 *"Por la cual se fija la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2012 y se adoptan otras disposiciones"* y 5150 de noviembre 27 de 2013 *"Por la cual se fijó la tarifa que por*

concepto de Tasa de Vigilando deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2013 y se adoptan otras disposiciones”, expedidas por el Ministerio de Transporte (en adelante MINTRANSPORTE).

#### I. ANTECEDENTES

##### I.1. La demanda.

I.1.1. Los ciudadanos Mauricio Piñeros Perdomo y Álvaro Andrés Díaz Palacios, actuando a nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad establecido en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, presentaron demanda ante esta Corporación, con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad, previa solicitud de suspensión provisional, de los artículos 1º y 2 de las Resoluciones números 10225 de octubre 23 de 2012 y 5150 de noviembre 27 de 2013, actos administrativos expedidos por el Ministerio de Transporte (en adelante MINTRANSPORTE).

##### I.2. La solicitud de suspensión provisional

I.2.1. La parte actora solicitó, en escrito separado, suspender provisionalmente los efectos jurídicos de los artículos 1º y 2 de las Resoluciones números: 10225 de octubre 23 de 2012 *“Por la cual se fija la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2012 y se adoptan otras disposiciones”* y 5150 de noviembre 27 de 2013 *“Por la cual se fijó la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilando deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2013 y se adoptan otras disposiciones”*, expedidas por el Ministerio de Transporte, hasta tanto se emitiera un pronunciamiento de fondo en el presente proceso<sup>1</sup>.

I.2.2. Para sustentar la cautela mencionada, los actores argumentaron que de la simple confrontación de los artículos 1º y 2º de las Resoluciones núm. 10225 y 5051 de 2013 con los artículos 338, 13, 95-9 y 363 superiores, se desprende que dichos actos administrativos incurrieron en una violación flagrante de Constitución

Política, en especial, del artículo 338 de la misma, según el cual las autoridades podrán fijar la tarifa de las tasas que le cobren a los contribuyentes únicamente *“como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen”*.

I.2.3. Al respecto señalan que *“[...] el artículo 338 C.N. estableció las tasas como mecanismo para recuperar los costos de los servicios prestados por el Estado, más no para imponer cargas adicionales a los usuarios de estos servicios que no están asociadas a las prestaciones que reciben, tal como ocurre con la tasa de vigilancia de los nuevos sujetos vigilados de que trata la Ley 1450 de 2011 establecida por las Resoluciones citadas, la cual se liquida no solo sobre los costos de recuperación del servicio prestado (gastos de funcionamiento), sino sobre los gastos de inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte [...]”*<sup>2</sup>.

I.2.4. En cuanto a la presunta vulneración de los artículos 13 y 363 de la Constitución Política, la parte actora anota que *“[...] evidente que el tratamiento diferencial entre los nuevos y los antiguos vigilados y la inclusión de los gastos de inversión dentro del cálculo de la tasa de los nuevos, resulta violatorio de los artículos 13 y 363 de la Constitución Política [...] según los cuales el sistema tributario se “funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”, así como también en el principio de igualdad, los cuales resultan vulnerados en los eventos en que se establecen tarifas de la tasa de vigilancia diferentes entre los contribuyentes, sin que exista sustento técnico o legal para ello, como se desprende del contenido de las Resoluciones citadas [...]”*<sup>3</sup>.

I.2.5. Finalmente, la parte actora señala que las resoluciones demandadas violan el artículo 95 superior, según el cual, el Estado no aspira a que al contribuyente se le exija más de aquello con lo que la misma ley quiere que contribuya a los gastos públicos. Lo anterior, para concluir que *“[...] resulta evidente que la inclusión de los gastos de inversión dentro del cálculo de la tasa de vigilancia de los nuevos vigilados, conlleva una carga tributaria adicional para estos contribuyentes, que nada tiene que ver con el servicio del que fueron beneficiarios [...]”*<sup>4</sup>.

#### II. TRASLADO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

El despacho ordenó correr traslado a la parte demandada de la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora<sup>5</sup>, para que en el término de cinco (5) días se pronunciara sobre ella, de conformidad con lo establecido en el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA).

##### II.1. Ministerio de Transporte - MINTRANSPORTE

II.1.1. Efectuada la notificación de los autos citados a la parte demandada, los días 18 de diciembre de 2015 y 6 de julio de 2016, el ente ministerial, por medio de apoderada judicial, presentó sendos escritos de oposición a la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos acusados.

II.1.2. Entre los motivos de defensa que la apodera judicial del Ministerio aduce para oponerse a la cautela solicitada se encuentran los siguientes:

*“[...] Con la expedición de la norma acusada el Ministerio de Transporte no ha incurrido en una violación flagrante de las normas constitucionales, en especial del artículo 338 de la constitución Política, según el cual, las autoridades podrán fijar la tarifa de las tasas que le cobren a los contribuyentes únicamente “como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen”.*

El artículo 338 de la Constitución Política de Colombia, faculta a los cuerpos colegiados de elección popular para la imposición de contribuciones fiscales o parafiscales, estableciendo igualmente que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

[...]

El inciso 2 del artículo 338 de la Constitución autoriza excepcionalmente que la ley, las ordenanzas y los acuerdos permitan que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su

reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

De ahí que, en el artículo 27 de la Ley 1ª de 1991, se estableció entre las funciones de la Superintendencia General de Puertos, hoy, Superintendencia de Puertos y Transporte - SUPERTRANSPORTE, la siguiente:

“27.2. Cobrar a las sociedades portuarias y a los operadores portuarios, por concepto de vigilancia, una tasa por la parte proporcional que le corresponda, según sus ingresos brutos, en los costos de funcionamiento de la Superintendencia, definidos por la Contraloría General de la República.”

Así mismo, el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, amplió el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2º de la Ley 1ª de 1991, así:

“Ampliése el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2 de la Ley 1ª de 1991, a la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento y/o inversión.

Aquellos sujetos de los cuales se le han (Sic) ampliado el cobro de la tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto una tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento y la inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados.”

Nótese como el Congreso de la República en ejercicio de dicha facultad constitucional, estableció en las citadas leyes los elementos constitutivos del gravamen y fijó el método o sistema para fijar las tarifas que por concepto de tasa de vigilancia deben pagar los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Por lo anterior, el Ministerio de Transporte como autoridad administrativa, en cumplimiento del objetivo de que trata el artículo 1o del Decreto 087 de 2011 [...] a través de la Resolución 10225 de 2012 (Resolución 5150 de 2013), procedió a fijar la tarifa que por: concepto de tasa de vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control para la vigencia fiscal del año 2012 (la vigencia fiscal 2013), de conformidad con los elementos del tributo establecidos en las citadas disposiciones legales y con la metodología prevista en la ley (paréntesis fuera de texto).

[...]

El acto administrativo acusado fija la tarifa por concepto de tasa de vigilancia para la vigencia fiscal del año 2012 (del año 2013), por lo que su causación es anual, tomando las anualidades completas de carácter contable que reportan los vigilados de sus ingresos brutos, así pues, las vigencias presupuestales completas se toman como base gravable para concurrir en los gastos de funcionamiento y/o inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, es decir, un año fiscal (paréntesis fuera de texto).

[...]”<sup>6</sup>.

II.1.3. Con base en lo anteriormente expuesto, la parte actora señaló que, en su concepto, queda claro que las resoluciones impugnadas no han vulnerado las normas superiores en que se fundamenta, ni que con su expedición se haya invadido el marco de competencias del Legislador.

### III.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

#### III.1. Los actos administrativos enjuiciados

Los actos administrativos enjuiciados corresponden a los artículos 1º y 2 de las Resoluciones números 10225 de octubre 23 de 2012 “*Por la cual se fija la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2012 y se adoptan otras disposiciones*” y 5150 de noviembre 27 de 2013 “*Por la cual se fijó la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2013 y se adoptan otras disposiciones*”, expedidas por el Ministerio de Transporte.

Por la extensión de los textos de ambas resoluciones, el despacho reproducirá los apartes del acto administrativo acusado que tienen incidencia en la decisión que nos ocupa, a saber:

“[...]

RESOLUCIÓN No. 0010225 DE 2012

23 OCT 2012

“*Por la cual se fija la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2012 y se adoptan otras disposiciones*

LA MINISTRA DE TRANSPORTE

En ejercicio de las facultades, en especial las conferidas por los artículos 2o numeral 2.5 y 6o numeral 6,4, del Decreto 087 de 2011, y

#### CONSIDERANDO

Que el artículo 1o del Decreto 087 de 2011, establece:

“*El Ministerio de Transporte tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la*

regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo

Que el numeral 27.2 del artículo 27 de la Ley 1ª de 1991, establece como funciones de la Superintendencia General de Puertos, hoy, Superintendencia de Puertos y Transporte - Supertransporte:

*"27.2. Cobrar a las sociedades, portuarias y a los operadores portuarios, por concepto de vigilancia, una tasa por la parte proporcional que le corresponda, según sus Ingresos brutos, en los costos de funcionamiento de la Superintendencia, definidos por la Contraloría General de la República."*

Que el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, amplió el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2o de la Ley 1ª de 1991, así:

*"Ampliase el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2 de la Ley 1ª de 1991, a la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento y/o inversión. Aquellos sujetos de los cuales se le han (Sic) ampliado el cobro de la tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto una tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento y la inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados." (Subrayado fuera de texto).*

[...]

Que de conformidad con el Decreto N° 4970 de 30 de diciembre de 2011, *"Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2012, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos"*, las apropiaciones para la Superintendencia de Puertos y Transporte para la vigencia fiscal de 2012 son de \$32.932.900.000, de los cuales \$29.382.900.000 son para funcionamiento y \$3.550.000.000 son para inversión.

Que la Oficina de Regulación Económica con fundamento en las cifras reportadas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, elaboró el informe técnico *"Gula para Fijar la Tarifa por concepto de Tasa de Vigilancia 2012"* de fecha 25 de septiembre de 2012.

En consecuencia, para el cobro de la tarifa por concepto de tasa de vigilancia a los nuevos vigilados, de conformidad con el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, se aplicará la siguiente fórmula, que es la resultante de dividir los costos anuales de funcionamiento e inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte sobre los ingresos brutos estimados de los nuevos sujetos vigilados, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados:

$$TVSn = \frac{GF + INV}{IBSVn} * 100 < 0.1\%$$

+  
Dónde:

TVSn: Tarifa por concepto de tasa de vigilancia (nuevos vigilados)

GF: Gastos de funcionamiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte

INV: Inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte

IBSVn: Ingresos brutos de los nuevos sujetos vigilados por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

$$TVSn = \frac{\$29.382.900.000 + \$3.550.000.000}{\$21.304.567.119.726,10} * 100 < 0.1\%$$

$$TVSn = 0.1546\% < 0.1\%$$

$$TVSn = 0.1\%$$

Que al aplicar la fórmula aquí desarrollada, ésta supera ampliamente el límite previsto en el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, por lo que se debe ajustar al 0,1% para los nuevos vigilados para la vigencia 2012.

Que de otro lado, para el cobro de la tarifa por concepto de tasa de vigilancia a los vigilados portuarios de que trata la Ley 1ª de 1991 (Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios, Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados) se aplicará la siguiente fórmula, que es la resultante de dividir los costos anuales de funcionamiento<sup>7</sup> de la Superintendencia de Puertos y Transporte sobre los ingresos brutos de los sujetos vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991:

$$TVSp = \frac{GF}{IBSVp} * 100$$

Dónde:

TVSp: Tarifa por concepto de Tasa de Vigilancia (Vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991 - Portuarias, Operadores Portuarios, Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados-).

GF: Gastos de funcionamiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte<sup>8</sup>.

IBSVp: Ingresos brutos de los sujetos vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991 (Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios, Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados)

	\$11.628.332.880,27 <sup>9</sup>
TVSp=	-----*
100	
	\$3.752.783.101.371
	TVSp= 0.3099%

Que de acuerdo con la fórmula establecida, la tarifa por concepto de tasa de vigilancia para los vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991 (Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios, Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados) corresponde a 0,3099% para la vigencia 2012.

[...]

#### RESUELVE:

ARTÍCULO 1.- Fíjese la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte los vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991 (sociedades portuarias, operadores portuarios, embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados) para la vigencia fiscal 2012, en el 0,3099% de los ingresos brutos correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011, de cada vigilado.

ARTÍCULO 2.- Fíjese la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los vigilados a los que se les amplió el cobro de la tasa de vigilancia mediante el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, para la vigencia fiscal 2012, en el 0,1% de los ingresos brutos correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011, de cada vigilado.

[...]"

#### RESOLUCIÓN No. 0005150 DE 2013

27 NOV 2013

*"Por la cual se fija la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2013 y se adoptan otras disposiciones*

LA MINISTRA DE TRANSPORTE

En ejercicio de las facultades, en especial las conferidas por los artículos 2o numeral 2.5 y 6o numeral 6,4, del Decreto 087 de 2011, y

#### CONSIDERANDO

Que el artículo 1o del Decreto 087 de 2011, establece:

*"El Ministerio de Transporte tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo*

Que el numeral 27.2 del artículo 27 de la Ley 1ª de 1991, establece como funciones de la Superintendencia General de Puertos, hoy, Superintendencia de Puertos y Transporte - Supertransporte:

*"27.2. Cobrar a las sociedades, portuarias y a los operadores portuarios, por concepto de vigilancia, una tasa por la parte proporcional que le corresponda, según sus Ingresos brutos, en los costos de funcionamiento de la Superintendencia, definidos por la Contraloría General de la República."*

Que el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, amplió el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2o de la Ley 1ª de 1991, así:

*"Ampliase el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2 de la Ley 1ª de 1991, a la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control de la*

*Superintendencia de Puertos y Transporte, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento y/o inversión.*

*Aquellos sujetos de los cuales se le han (Sic) ampliado el cobro de la tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto una tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento y la inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados." (Subrayado fuera de texto).*

"[...]"

Que de conformidad con el Decreto N° 2715 de 27 de diciembre de 2012, "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos", las apropiaciones para la Superintendencia de Puertos y Transporte para la vigencia fiscal de 2013 son de \$31.916.900.000, de los cuales \$29.556.900.000 son para funcionamiento y \$2.360.000.000 son para inversión.

Que la Oficina de Regulación Económica con fundamento en las cifras reportadas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, elaboró el informe técnico "Gula para Fijar la Tarifa por concepto de Tasa de Vigilancia 2013" del 4 de octubre de 2013.

Que en consecuencia, para el cobro de la tarifa por concepto de tasa de vigilancia a los nuevos vigilados, de conformidad con el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, se aplicará la siguiente fórmula, que es la resultante de dividir los costos anuales de funcionamiento e inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte sobre los ingresos brutos estimados de los nuevos sujetos vigilados, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados:

$$TVn = \frac{GF + INV}{IBn} * 100 < 0.1\%$$

Dónde:

TVn: Tarifa por concepto de tasa de vigilancia (nuevos vigilados)

GF: Gastos de funcionamiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte de los nuevos sujetos de cobro de que trata la Ley 1450 de 2011.

INV: Inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte

IBn: Ingresos brutos de los nuevos sujetos de cobro, vigilados por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

$$TVn = \frac{\$19.704.600.000 + \$2.360.000.000}{\$20.049.281.367.584,70} * 100 < 0.1\%$$

$$TVn = 0.110\% < 0.1\%$$

$$TVn = 0.1\%$$

Que al aplicar la fórmula aquí desarrollada, ésta supera ampliamente el límite previsto en el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, por lo que se debe ajustar al 0,1% para los nuevos vigilados para la vigencia 2013.

Que de otro lado, para el cobro de la tarifa por concepto de tasa de vigilancia a los vigilados portuarios de que trata la Ley 1ª de 1991 (Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios, Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados) se aplicará la siguiente fórmula, que es la resultante de dividir los costos anuales de funcionamiento<sup>10</sup> de la Superintendencia de Puertos y Transporte sobre los ingresos brutos de los sujetos vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991:

$$TVp = \frac{GF}{IBp} * 100$$

Dónde:

TVp: Tarifa por concepto de Tasa de Vigilancia (Vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991 - Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios, Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados-).

GF: Gastos de funcionamiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991 (Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios, Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados)

IBp: Ingresos brutos de los sujetos vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991 (Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios, Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados)

$$TVp = \frac{\$9.852.300.000}{\$3.781.784.884.400,08} * 100$$

$$TVSp = 0,2605\%$$

Que de acuerdo con la fórmula establecida, la tarifa por concepto de tasa de vigilancia para los vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991

(Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios, Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados) corresponde a 0,2605% para la vigencia 2013.

[...]

RESUELVE:

ARTÍCULO 1.- Fijar la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte los vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991 (sociedades portuarias, operadores portuarios, embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados) para la vigencia fiscal 2013, en el 0,2605% de los ingresos brutos correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012, de cada vigilado.

ARTÍCULO 2.- Fijar la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los vigilados a los que se les amplió el cobro de la tasa de vigilancia mediante el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, para la vigencia fiscal 2013, en el 0,1% de los ingresos brutos correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012, de cada vigilado.

[...]”.

III.2. Normas violadas

La parte actora considera que con la expedición de los actos acusados se vulneraron las siguientes disposiciones: De la Constitución Política:

“[...] ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo [...]”

“[...] ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica [...]”.

“[...] ARTICULO 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1.

[...]

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad [...]”

“[...] ARTICULO 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad [...]”.

- De la Ley 1ª de enero 10 de 1991 “Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”

“[...] ARTICULO 27º. Funciones de la Superintendencia General de Puertos. El Superintendente General de Puertos ejercerá las siguientes funciones:

[...]

27.2. Cobrar a las sociedades portuarias y a los operadores portuarios, por concepto de vigilancia, una tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos de funcionamiento de la Superintendencia, definidos por la Contraloría General de la República;

- De la Ley 1450 de junio 16 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

“[...] ARTICULO 89. Amplíese el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2 de la Ley 1ª de 1991, a la totalidad de los sujetos de

vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento y/o inversión.

Aquellos sujetos de los cuales se le han ampliado el cobro de la tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto una tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento y la inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados.

[...]”.

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

III.3.1. Sobre la finalidad<sup>11</sup> 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 [...]”<sup>12</sup>.

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*<sup>13</sup>.

III.3.3. Cabe resaltar que uno de los motivos que inspiraron la expedición del nuevo del 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”*.

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 al compendio de medidas cautelares que hace 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; (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.<sup>14</sup>

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”*<sup>15</sup>. 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).

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 [...]”<sup>16</sup> (Negrillas fuera del texto).

III.3.9. Por su parte, la Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo lo siguiente:

“[...] Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a 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, razón por la cual es dable entender que en el escenario 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 sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...]”<sup>17</sup> (Negrillas no son del texto).

III.3.10. Así pues, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: *(i)* *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, *(ii)* *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, *(iii)* la ponderación de intereses.

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 administrativo<sup>18</sup>, 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 231<sup>19</sup> y siguientes del CPACA.

III.4.2. Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, 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”.<sup>20</sup>

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 infringidas<sup>21</sup>.

III.4.4. Dicho lo anterior, es menester indicar que esta Corporación, en el auto de 13 de mayo de 2015<sup>22</sup>, 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 [...]”.

III.4.5. Tal visión ha sido compartida por esta Sección en el auto de 27 de agosto de 2015<sup>23</sup>, en el cual 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)

[...]”.

III.4.6. Los principios y requisitos enunciados se concretan, a juicio de este Despacho, en las previsiones especiales del inciso primero del artículo 231 del CPACA para esta modalidad de cautela, sin perjuicio del análisis que para el caso

en concreto deba realizar el Juez en relación con la necesidad de la urgencia de la medida cautelar.

III.4.7. 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 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.4.8. 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”.<sup>24</sup>

#### IV. EL CASO CONCRETO

IV.1. En el caso que ocupa la atención de la Sala, la parte actora solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los artículos 1º y 2 de las Resoluciones números: 10225 de octubre 23 de 2012 “Por la cual se fija la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2012 y se adoptan otras disposiciones” y 5150 de noviembre 27 de 2013 “Por la cual se fijó la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2013 y se adoptan otras disposiciones”, actos administrativos expedidos por el Ministerio de Transporte, en tanto los accionantes consideran que las mismas “[...] incurrieron en una violación flagrante de las normas constitucionales, en especial del artículo 338 de la Constitución Política [...]”.

IV.2. Con anterioridad a abordar las acusaciones formuladas por la parte actora en contra de las resoluciones acusadas, este despacho considera pertinente establecer si aquellas se encuentran o no produciendo efectos jurídicos, para efectos de determinar si es procedente o no la declaratoria de suspensión provisional.

Es así como en el caso *sub examine* debe precisarse que el principal cuestionamiento de la parte actora frente a las resoluciones reprochadas se centra en el hecho de que la liquidación de la tasa de vigilancia que deben pagar los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte se hace “[...] no solo sobre los costos de recuperación del servicio prestado (gastos de funcionamiento), sino sobre los gastos de inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte [...]”<sup>25</sup> (negritas y subrayas insertas en el texto).

En este mismo sentido, la parte actora enfatiza en que “[...] la inclusión de los "gastos de inversión" dentro del cálculo de la tasa de vigilancia de los nuevos vigilados establecida por las Resoluciones demandadas, no solo genera una carga adicional a estos contribuyentes, sino que altera la naturaleza de la tasa regulada en el artículo 338 de la Constitución Política, puesto que termina por asociar el tributo no solo a la recuperación del servicio, sino a la producción de riqueza, desarrollo y productividad de la entidad (inversión) [...]”<sup>26</sup>.

En ese orden de ideas, cabe señalar que las resoluciones enjuiciadas se fundamentan en lo establecido en el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la cual amplió el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2° de la Ley 1a de 1991, así:

“[...] Amplíese el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2 de la Ley 1ª de 1991<sup>27</sup>, a la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento y/o inversión.

Aquellos sujetos de los cuales se le han (Sic) ampliado el cobro de la tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto una tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento y la inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados.”

Con fundamento en la norma anterior podría argumentarse, como en efecto lo hizo el apoderado del Ministerio de Transporte, que la inclusión en las dos resoluciones cuestionadas de los gastos de inversión de la Superintendencia de Puertos y Transportes, como uno de los rubros a tener en cuenta para la liquidación de la tasa de vigilancia, se hacía en aplicación de la disposición legal citada y, por tanto, no podría endilgársele una vulneración del artículo 338 superior, toda vez que fue la propia ley incluyó dicho rubro, y por tanto, la autoridad administrativa no habría invadido la órbita de competencia del legislativo.

Ahora bien, la Sala advierte que los cuestionamientos en cuanto a la violación al derecho a la igualdad, entre las antiguas y las nuevas sociedades vigilados por la Superintendencia de Puertos y Transportes, al imponérseles a estas últimas una carga adicional en materia tributaria,<sup>28</sup> de conformidad a lo establecido en el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, tomó una nueva dimensión habida cuenta de que dicha norma fue demanda por inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional.

En efecto, precisamente sobre la inclusión de los gastos de inversión de la Superintendencia de Puertos y Transportes como uno de los rubros a tener en cuenta para para efectos de la fijación y liquidación de la tasa de vigilancia que se le cobra a las sociedades portuarias y a los operadores portuarios por parte de dicha autoridad, con base en lo normado en artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-218 de 22 de abril de 2015 se pronunció en torno a la exequibilidad de dicho artículo, en los siguientes términos:

« [...] La Sala reitera que no puede entenderse que el legislador no pueda ampliar la base de un tributo, sino que al hacerlo se debe ajustar a los principios de igualdad y equidad. Así las cosas, y dada la diferencia entre los gastos de funcionamiento y las de inversión, se concluye que la inclusión de los gastos de inversión dentro de la base gravable de los nuevos vigilados genera una sobrecarga adicional para estos frente a los antiguos, al asociar el tributo no sólo a la recuperación de los gastos en los cuales incurre la Superintendencia de Puertos y Transporte en la prestación del servicio, sino a la productividad y desarrollo de la entidad (gastos de inversión). Este trato diferencial que no tiene sustento alguno en la ley que consagra el tributo ni en los antecedentes de la misma, vulnera el principio de igualdad. Si bien las tasas pueden incluir aspectos diferenciadores en razón a la capacidad contributiva de los destinatarios del servicio, o la frecuencia de uso del mismo, no es el caso del asunto objeto de estudio, pues el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011 no establece una diferencia fundada en el principio de equidad, pues las diferencias entre los sujetos gravables no se abordan ni se mencionan en la ley. Ahora bien, respecto a la eficacia de la medida la Sala considera que la justificación expuesta en la Ley 1450 de 2011 según la cual la ampliación de las tasas se hace con el fin de “fortalecer técnica, institucional y financieramente a la Superintendencia de Puertos y Transporte... a través del cobro de una tasa de vigilancia a los agentes vigilados” resulta contraria a la fórmula establecida para el cobro de la tasa, puesto que para lograr un verdadero fortalecimiento de la Superintendencia bastaba, como se expuso con la extensión de la exigencia del gravamen a todos los vigilados y no sólo a un grupo de ellos, razón por la cual el propósito de la norma no guarda una relación de coherencia con el fin utilizado.

En ese sentido, la Sala reitera que el legislador no desbordó sus competencias al ampliar el universo de vigilados que deben concurrir con el funcionamiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte, pues tal medida obedece a un fin legítimo. Así las cosas, la vulneración del principio de igualdad radica en la inclusión de los gastos de inversión, sólo para un grupo de vigilados al momento de establecer el monto de la obligación tributaria. Por ello, es necesario que el legislador en ejercicio de la potestad que le otorga la Constitución Política, determine una nueva metodología para calcular el valor en que deben incurrir los sujetos objeto de vigilancia por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para la financiación de los servicios que presta esa entidad. Sobre la base de lo expuesto, las expresiones “y/o inversión”, así como la totalidad del inciso segundo de la disposición acusada, vulneran el principio de igualdad en materia tributaria, razón por la cual desconoce la Constitución Política y como consecuencia deberá ser sustraída del ordenamiento jurídico [...]»<sup>29</sup>.

En tal sentido se resalta los ordinales de la parte resolutive de dicha sentencia de constitucionalidad: en los que se decide acerca de la inconstitucionalidad de la inclusión de los gastos de inversión para la fijación de la tasa de vigilancia que, mediante la Sentencia C-218 de 22 de abril de 2015, la Corte Constitucional decidió lo siguiente:

«[...] PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos examinados en la presente sentencia, el inciso primero del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014", salvo la expresión "y/o inversión", que se declara INEXEQUIBLE  
SEGUNDO.- Declarar INEXEQUIBLE, el inciso segundo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, el cual estipula "Aquellos sujetos de los cuales se le han ampliado el cobro de la tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto una tasa por la parte proporcional que

les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento y la inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados [...]».

En ese orden de ideas, si bien no es posible concluir que en su integridad los artículos 1º y 2º de las Resoluciones números: 10225 de octubre 23 de 2012 y 5150 de noviembre 27 de 2013, estarían afectados por una de la causales de pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo de que trata el artículo 91 del

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –

CPACA, en este caso, la causal 2ª [...] *Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho [...]*”; la parte cuestionada de los artículos reprochados, es decir, la inclusión de los gastos de inversión para la liquidación de la tasa de vigilancia no podrían aplicarse, ante la sentencia de constitucionalidad citada.

Por lo anterior, la Sala concluye que no sería procedente decretar la suspensión provisional de las resoluciones acusadas, en tanto, los artículos cuestionados no estarían produciendo efectos jurídicos en cuanto a la expresión cuestionada por la parte actora.

IV.3. En este orden de ideas, la presente solicitud de suspensión provisional está afectada de carencia de objeto puesto que, como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Sala, la finalidad de esta herramienta procesal no es otra que la de evitar, en forma transitoria, que el acto administrativo demandado siga produciendo efectos mientras se expide la providencia que pone fin al proceso y en el caso que nos ocupa, las expresiones cuestionadas contenida en los artículos 2º de las resoluciones enjuiciadas ha salido del mundo jurídico, por ende, actualmente no produce efectos y los que hubiere producido serán analizados en la sentencia que ponga fin a la controversia.

IV.6. De acuerdo con el artículo 91 (numeral 5) del CPACA, los actos administrativos pierden fuerza ejecutoria, esto es, pierden obligatoriedad y no pueden ser ejecutados, cuando desaparecen los fundamentos de hecho o de derecho, fenómeno frente al cual ha señalado la jurisprudencia<sup>30</sup>, lo siguiente:

“[...] Es preciso destacar que el decaimiento, entraña en sí mismo la pérdida de los efectos vinculantes del acto administrativo y determina su inaplicación, pues es propio de dicho fenómeno que al desaparecer los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión administrativa, ésta pierda su fuerza ejecutoria. Dicho de otra manera, con el decaimiento se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas en el acto administrativo y desaparecen al mismo tiempo tanto la potestad que tiene la administración para forzar su acatamiento como el derecho del administrado de exigir su ejecución. [...]”<sup>31</sup>.

IV.9. Así las cosas, la Sala Unitaria considera que, de acuerdo con lo explicado líneas atrás, no resulta procedente decretar la suspensión provisional de las resoluciones enjuiciadas, cuyas expresiones cuestionadas actualmente carecen de fundamento legal, en tanto las normas que le servían de sustento fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional y es por ello que se denegará la solicitud de suspensión provisional, como en efecto lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

#### V. RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA

V.1. Advierte el despacho que a folios 21 a 36 del cuaderno de solicitud de medida cautelar obra poder concedido por la Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Transporte a la abogada Flor Alba Gómez Cortés, a quien aún no se le ha reconocido personería para actuar, razón por la cual habrá de darse aplicación a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 75<sup>32</sup> del Código General del Proceso- CGP, en cuanto proceder a reconocer personería jurídica a la abogada Gómez Cortés.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de las Resoluciones números: 10225 de octubre 23 de 2012 *“Por la cual se fija la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2012 y se adoptan otras disposiciones”* y 5150 de noviembre 27 de 2013 *“Por la cual se fijó la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilando deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2013 y se adoptan otras disposiciones”*, expedidas por el Ministerio de Transporte, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: RECONOCER personería para actuar en este proceso al abogada Flor Alba Gómez Cortés, en calidad de apoderado del Ministerio de Transporte, de conformidad con el poder y los documentos anexos, obrantes en los folios 21 a 36 del cuaderno de solicitud de medida cautelar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

CONSEJERO DE ESTADO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Folios 1 a 8. Cuaderno medida cautelar.

2 Folio 7. Cuaderno medida cautelar.

3 Folio 8. Cuaderno medida cautelar.

4 Ibídem.

5 Folio 10. Cuaderno medida cautelar.

6 Folios 18 y 19, y 46 y 47. Cuaderno medida cautelar.

7 De la totalidad del presupuesto asignado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para gastos de funcionamiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte, vigencia 2012, la Oficina de Regulación i Económica informa en la "Guía para fijar la Tarifa por concepto de Tasa de Vigilancia 2012" que se toman j solamente \$11.628 332.880,27, como suma que se proyecta debe ser recaudada de las Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios. Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados.

8 De la totalidad del presupuesto asignado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para gastos de funcionamiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte, vigencia 2012, la Oficina de Regulación i Económica informa en la "Guía para fijar la Tarifa por concepto de Tasa de Vigilancia 2012" que se toman j solamente \$11.628 332.880,27, como suma que se proyecta debe ser recaudada de las Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios. Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados

9 Ibídem.

10 De la totalidad del presupuesto asignado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para gastos de funcionamiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte, vigencia 2012, la Oficina de Regulación i Económica informa en la "Guía para fijar la Tarifa por concepto de Tasa de Vigilancia 2012" que se toman j solamente \$11.628 332.880,27, como suma que se proyecta debe ser recaudada de las Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios. Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados.

11 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 torne 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.'"

12 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).

13 Constitución Política, artículo 238.

14 Artículo 230 del CPACA

15 Artículo 229 del CPACA

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

17 Sobre la aplicación de la proporcionalidad, la misma providencia indicó: "(...) Se ha sostenido en anteriores ocasiones: (...) Allí donde el Juez Administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, la proporcionalidad y la ponderación no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial. Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad" // En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que en la determinación de una medida cautelar, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (necesidad) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación , en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos ... El propio artículo 231 del CPACA. da lugar a estar consideración imperativa en el numeral 4, literales a) y b), cuando prescribe como exigencia: 'Que, adicionalmente, se cumpla con 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.'

18 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.

19 "[...] 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 [...]” (Negritillas fuera del texto).

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

21 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).

22 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).

23 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.

24 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 ‘[I]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.”* (Negritillas fuera del texto).

25 Folio 7. Cuaderno medida cautelar.

26 *Ibidem*.

27 Ley 1ª. de 1991. Artículo 27 9. *Funciones de la Superintendencia General de Puertos. El Superintendente General de Puertos ejercerá las siguientes funciones: « [...] 27.2. Cobrar a las sociedades portuarias y a los operadores portuarios, por concepto de vigilancia, una tasa por la parte proporcional que les corresponda1 según sus ingresos brutos, en los costos de funcionamiento de la Superintendencia, definidos por la Contraloría General de la República; [...]».*

28 La carga adicional consiste en incluir los gastos de inversión entre los rubros a tener en cuenta para la liquidación de la tasa de vigilancia.

29 Corte Constitucional, Sentencia C-218 de 2015. Referencia: Expediente D-10445 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 89 (parcial) de la Ley 1450 de 2011. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”. Demandantes: Álvaro Andrés Díaz Palacio, Mauricio Piñeros Perdomo y Valentina Escalante Giraldo. Magistrada (e) Sustanciadora: Martha Victoria Sáchica Méndez. Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015).

30 Berrocal Guerrero, Luís Enrique, *“Manual del Acto Administrativo”*, Bogotá D.C., Séptima Edición, 2016. Pág. 507-508.

31 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D.C., tres (3) de abril de dos mil catorce (2014) Radicación número: 11001-03-25-000- 2005-00166-01 Actor: Sindicato Nacional de Trabajadores de las Gaseosas, Refrescos y Alimentos relacionados con la Industria - Sintigal - y otros. Demandado: Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio del Trabajo) Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

32 “[...] el poder termina con la radicación en secretaria del escrito en virtud del cual se revoque o se designe otro apoderado, [...]”,

---

Fecha y hora de creación: 2026-05-22 01:57:57