



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintiuno (21) de Septiembre de dos mil diecisiete (2017)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN:** 70-001-33-33-004-2016-00184-01  
**DEMANDANTE:** EXPRESO COLOMBIA CARIBE SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADAS S.A.S.  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTES "SUPERTRANSPORTES"  
**NATURALEZA:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandante, contra auto de fecha 26 de julio de 2017, proferido en Audiencia Inicial por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante el cual, se declaró probada la excepción previa de inepta demanda por falta de agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad.

### I.- ANTECEDENTES

**EXPRESO COLOMBIA CARIBE S.A.S.**, por intermedio de apoderado judicial, formuló demanda, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, contra la **SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTES "SUPERTRANSPORTES"**, con el objeto de que se declarara la nulidad de la Resolución N° 12387 de julio 6 de 2015 expedida por la Superintendencia Delegada de Transporte y Tránsito, así como la Resolución N° 05209 de febrero 3 de 2016, expedida por la Superintendencia de Puertos y Transportes.

Mediante auto del 16 de septiembre de 2016, la demanda fue admitida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, auto contra

el cual no se interpuso recurso alguno, procediéndose a fijar fecha para audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En dicha audiencia, específicamente dentro de la respectiva etapa para decisión de excepciones previas, el A quo consideró declarar probada la excepción previa de inepta demanda por falta de agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad, propuestas por la parte demandada, con fundamento en el artículo 161.1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que en consecuencia, dio por terminado el proceso.

Como argumento expuso:

*“que para el caso de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, son conciliables los aspectos de contenido económico que suelen contener los actos administrativos, es decir, aquellos asuntos que envuelven la existencia de un derecho subjetivo en cabeza de las partes actoras, derechos de naturaleza económica y, en consecuencia, susceptibles de transacción, desistimiento y allanamiento, así como los asuntos que versen sobre actos administrativos que se refieran a derecho de carácter laboral inciertos y discutibles.*

*No puede indicarse que por discutirse la legalidad del acto administrativo no puede acudir a la conciliación de sus efectos patrimoniales, porque en todo caso, siempre será un móvil para iniciar el contencioso subjetivo, la ilegalidad del acto de la administración, indiscutiblemente, la legalidad de un acto administrativo que impone una sanción pecuniaria es de contenido económico y, por ende, conciliable.*

*Así lo ha señalado la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la providencia del 7 de abril de 2011, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, similar sentido, en la providencia del 28 de enero de 2010, Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, Sección Segunda, Sub sección A y la providencia del 18 de febrero de 2010, Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Sección Segunda, Sub sección B, entre otras, que concluyeron que los asuntos conciliables en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, están entonces, guiadas por la disposición que tenga la persona del bien jurídico, presuntamente afectado por el acto administrativo, es decir, al tenor de la ley 446 de 1998, en los que sean susceptibles*

la transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley.

Por lo anterior expuesto, este Despacho considera necesario precisar que, para el caso de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, son conciliables los aspectos de contenido económico que suelen contener los actos administrativos, es decir, aquellos asuntos que envuelven la existencia de un derecho subjetivo en cabeza de las partes actoras, derechos de naturaleza económica y, en consecuencia, susceptibles de transacción, desistimiento y allanamiento, así como los asuntos que versen sobre actos administrativos que se refieran a derechos de carácter laboral inciertos y discutibles.

En el caso que nos ocupa, la Superintendencia de Puertos y Transportes, mediante Resolución No. 15290 de 6 de octubre de 2014, determinó abrir investigación, contra la empresa de transporte EXPRESO COLOMBIA CARIBE S.A.S., por supuesta infracción de transporte. En consecuencia, mediante la resolución No. 12.387 de 8 de julio de 2016, la delegada Superintendencia, sanciona a la empresa con la carga de pagar la suma de \$3.537.000 de pesos (sic).

En este caso estamos frente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, donde se pretende la nulidad de una sanción impuesta, por supuesta violación al debido proceso, situación, que para el Despacho, si era susceptible de conciliación, toda vez que el acto acusado, es de contenido patrimonial que por lo tanto, debió intentarse un acuerdo entre las partes.

Así las cosas, este Despacho considera que los actos administrativos acusados son de contenido económico y que si bien es cierto que el concepto de violación se funda en la transgresión del debido proceso, también lo es que los efectos de los actos acusados son cuantificables económicamente, por lo que era posible conciliar sus efectos económicos, que no es otra cosa que el pago de una sanción pecuniaria”.

De cara a lo anterior, el apoderado de la parte accionante sustentó recurso de apelación, en el que manifestó su desacuerdo con la posición del A quo, argumentando lo siguiente:

“La sanción impuesta por la Superintendencia de Puertos y Transportes es una sanción disciplinaria que desde nuestro concepto, y estudiada la jurisprudencia que consta en el expediente no es susceptible de conciliación. Por tanto el estado

*tiene la posibilidad de imponer sanciones y el administrado no está en condición, debido a su sometimiento a la estructura estatal, a conciliar frente a este tipo de hechos”<sup>1</sup>*

El Juez de Primera Instancia le dio el trámite respectivo, a fin de que este Tribunal impartiera decisión al respecto, tal como consta en el Acta del 26 de julio de 2017<sup>2</sup>.

## **2.- CONSIDERACIONES.**

### **2.1.- Competencia.**

Como quiera que este Tribunal, a través de esta Sala de Decisión Oral, es competente para resolver el recurso de alzada, de conformidad con el numeral 1º del artículo 243, artículo 125 y artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **2.2.- Problema jurídico.**

Vistas las posturas de la parte recurrente y del Juzgado de primer grado, esta Sala de Decisión, estima como problema jurídico a desatar: ¿En el presente caso, existe lugar a la terminación del proceso, por no haberse agotado previamente la conciliación extrajudicial, aplicándose la excepción en los términos que lo hizo la primera instancia?

### **2.3.- Análisis de la Sala.**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los Artículos 161 y 167, establece una serie de requisitos previos y afines, para poder acudir en ejercicio de la acción contenciosa administrativa, a través de sus diversos medios de control judicial, como lo es en este caso, el de nulidad y restablecimiento del derecho.

---

<sup>1</sup> Fl. 224, cuaderno de primera instancia - registro de grabación de la audiencia, en medio magnético (DVD).

<sup>2</sup> Visible a Fls. 221– 223, cuaderno de primera instancia

En tal orden, quien pretenda ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho o cualquier otro, debe acatar las exigencias expuestas, entre las que se encuentra, el deber de haberse tramitado la conciliación extrajudicial atendiendo al numeral 1º del artículo 161 del CPACA. El artículo 161.1 de la Ley 1437 de 2011, dispuso como requisito previo para demandar, la conciliación extrajudicial, con el siguiente tenor:

**“Requisitos previos para demandar.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, **el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad** de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

*En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.*

*Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación “...”*

De los artículos citados se desprende, que para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, debe agotarse el requisito previo de la conciliación extrajudicial, siempre que el asunto debatido en sede judicial, tenga el carácter de conciliable.

Sobre el tema, el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”<sup>3</sup>, ha indicado:

*“Por su parte, la Corte Constitucional, en sentencia C-713 de 2008, al efectuar la revisión previa del proyecto que dio lugar a la expedición de Ley 1285 de 2009, respecto de la conciliación extrajudicial, como requisito de procedibilidad para acudir a la*

---

<sup>3</sup> Auto de 26 de julio de 2012, Radicación número: 25000-23-26-000-2011-00568-01 (43257), Actor: John Jairo Restrepo Zuluaga Y Otros, Demandado: Nación - Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación.

*Jurisdicción Contencioso Administrativa, estableció su conformidad con la Carta Política, descartando la vulneración del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Para el efecto destacó el pronunciamiento de esa Corporación en sentencia C-1195 de 2001, en la que se abordó el análisis de constitucionalidad de las normas de la Ley 640 de 2001, oportunidad en la que al respecto se señaló:*

*“En primer lugar, la conciliación prejudicial obligatoria en materia civil y contencioso administrativa resulta ser un medio adecuado y efectivamente conducente para garantizar el acceso a la justicia, como quiera que ofrece un espacio para dar una solución a los conflictos por la vía de la autocomposición y permite que asuntos que normalmente no llegan a la justicia estatal formal porque las partes los consideran dispendiosos, difíciles o demasiado onerosos en términos de tiempo y esfuerzos, puedan ser ventilados y resueltos rápidamente y a un bajo costo...”*

*“ ...”*

*“De manera que es requisito obligatorio y necesario para instaurar las acciones de que tratan los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, que la parte actora acredite que adelantó el trámite de la conciliación extrajudicial, es decir, que radicó la solicitud ante el Ministerio Público, porque la exigencia tiene que ver con crear la oportunidad y no con que la entidad pública efectivamente cite a las partes, como tampoco con que estas concurren, en cuanto se atiende al resultado”.*

*“En consecuencia, se deja en claro que, a partir de la expedición de la Ley 1285 de 2009, para interponer las demandas de reparación directa, contractuales y de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe allegar constancia que acredite el inicio del trámite de la conciliación extrajudicial, pues, de no ser ello así, la demanda no podrá admitirse y si no se subsana en tiempo habrá de rechazarse”.*

En el mismo sentido, la Ley 640 de 2001 y la ley 1285 de 2009 contempla la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acceder, entre otras, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en casos específicos en los cuales se pudiere predicar la posibilidad de conciliar respecto de medios de control como la nulidad y restablecimiento del derecho y otros.

Ahora bien, en materia contencioso administrativa la Ley 1285 de 2009, estableció la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a dicha jurisdicción, señalando en su artículo 13:

**“Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:**

*“Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, **cuando los asuntos sean conciliables**, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.”*

Lo que resulte acorde con lo dispuesto en el art. 161 del CPACA, ya citado, lo que permite inferir entonces, que el mencionado mecanismo fue contemplado como un requisito que resulta exigible en aquellos eventos que sean conciliables. No obstante, la mencionada ley, no estableció los parámetros a considerarse para identificar, que asuntos podían ser conciliables o no.

Es el Decreto 1716 de 2009, el que señaló los casos que son o no susceptibles de conciliación, refiriendo en su artículo 2º y parágrafo 1º, específicamente en materia contencioso administrativa, que:

*“Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, **sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.***

**Parágrafo 1º. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:**

- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.
- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.

– Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado” (Negrilla fuera de texto).

Cabe precisarse que conteste con la mencionada norma, en relación a los conflictos de carácter tributario, se ha dicho<sup>4</sup>, que los tributos y las sanciones que de ellos se deriven, no pueden ser objeto de conciliación, apreciación que aparentemente hace diferencia, de aquellos ingresos que se reputan como no tributarios.

Ha de recordarse, que a términos del Decreto 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995”, que conforma el Estatuto Orgánico del Presupuesto, los ingresos corrientes de la nación se dividen en tributarios y no tributarios, lo que en punto de lo afirmado, permite aceptar que al no ser las tasas y multas ingresos tributarios, a efectos de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho del acto administrativo que la impone, se requiere de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad. Al efecto, la norma en comento señala:

“ARTÍCULO 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y **los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas** (L. 38/89, art. 20; L. 179/94, art. 55, inc. 10, y arts. 67 y 71)” (Negrilla fuera de texto).

#### **2.4. Caso concreto**

En el caso que ocupa la atención de la Sala, se tiene, que las pretensiones de la demanda, entre otras cosas, están encaminadas a que se declare la nulidad del Acto Administrativo consistente en la Resolución N° 12387 de julio 6 de 2015, expedida por la Superintendencia Delegada de Transporte y Tránsito, mediante la cual, “se declaró responsable a la Empresa de Transporte Público Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera Expreso

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto del 14 de junio de 2012. C. P.: Dra. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Radicación número: 08001-23-31-000-2011-00086-01(19172). Actor: C.I. CARBONES DEL CARIBE S.A.S. Demandado: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO.

*Colombia Caribe Sociedad por Acciones Simplificada S.A.S. (...), por incurrir en la conducta descrita en el artículo primero, código de infracción 590 en concordancia con el código de infracción 474 de la Resolución 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, en atención a lo normado en el literal e del artículo 46 de la ley 338 de 1996..." y en la que, como consecuencia de tal declaración, se impuso multa de seis salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Por su parte, el Juez de primera instancia, mediante proveído dictado en audiencia inicial el 26 de julio de 2017, decidió dar por terminado el proceso, al no estar debidamente reunidos los requisitos de procedibilidad o requisitos previos para demandar, refiriéndose, concretamente, a la ausencia de la conciliación prejudicial, bajo los argumentos que ya fueron reseñados.

Verificado el caso bajo estudio, la Sala considera, que la decisión de primera instancia, debe ser confirmada, en razón a lo siguiente:

Del estudio de la demanda y sus anexos, se advierte que el asunto objeto de demanda, es susceptible de ser conciliado, toda vez que el acto administrativo demandado al establecer responsabilidad por violación a las normas de tránsito y transporte e imponer multa de parte del demandante, su contenido económico –multa-, es un componente económico que puede ser considerado como conciliable, por ende, podía darse por terminado el proceso dada la ausencia del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial.

Al efecto, si bien, revisada la ley 336 de 1996, “*por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte*”, que regula el tema de sanciones y procedimientos, la misma no faculta la conciliación de multas, el Decreto 3366 de 2003, “*Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinan unos procedimientos*”, en su artículo 56 señala:

**“Facilidades de pago.** Las autoridades competentes podrán adoptar las **medidas para facilitar el pago de las multas**, que se generen de la aplicación de este decreto, **a través de la celebración de acuerdos de pago”**.

Tal facultad implica la posibilidad de conciliar, al menos, el componente económico de la sanción, esto es, la multa impuesta, en tanto, se permite la conciliación para efectos de pago de la misma, de ahí que deba confirmarse la decisión en alzada.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de 26 de julio de 2017, dictado en audiencia inicial, por medio del cual el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, encontró probada la excepción previa de inepta demanda por falta de agotamiento de conciliación, según lo expuesto.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, regrésese el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Estudiado y aprobado en sesión ordinaria de la fecha, Acta No. 0159/2017

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CARDENAS**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**