

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., tres (03) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Ref: EXP. No. 110013334004201700068-01
Demandante: EMPRESA DE TRANSPORTE MEGAVANS S.A.
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERE-
CHO
SENTENCIA DE APELACIÓN
SISTEMA ORAL

Decide el Tribunal el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 10 de mayo de 2018, proferida en Audiencia Inicial por el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá. D.C., por medio de la cual se accedió a las súplicas de la demanda.

La demanda

La Empresa de Transporte Megavans S.A., mediante apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante el C.P.A.C.A.), pidió la nulidad de los siguientes actos (Fls. 38 a 45 c.1).

Resolución No. 19108 de 18 de septiembre de 2015 “Por la cual se falla la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 20293 de 5 de diciembre de 2014 contra la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor EMPRESA DE TRANSPORTE MEGAVANS S.A Identificada con el NIT 8300538652”, expedida por

el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transporte (Fls. 9 a 18 c.1).

Resolución No. 32261 del 19 de julio de 2016 “Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la empresa de transporte público terrestre automotor especial MEGAVANS S.A., identificada con el N.I.T. 830.053.865-2 contra la Resolución No. 19108 del 18 de septiembre de 2015”, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte de la Superintendencia de Puertos y Transporte (Fls. 19 a 25 c.1).

Resolución No. 49887 del 22 de septiembre de 2016 “POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 19108 DEL 18 DE SEPTIEMBRE DE 2015, POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONÓ A LA EMPRESA DE TRANSPORTE MEGAVANS S.A.-MEGAVANS S.A. IDENTIFICADA CON NIT. No. 830053665-2.”, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte (Fls. 26 a 32 c.1).

Como consecuencia de lo anterior, pidió que a título de restablecimiento del derecho: (i) se absuelva a la demandante de toda responsabilidad y sanción impuesta mediante los actos demandados; (ii) se condene a la demandada a reintegrar las sumas que se hubieren pagado por concepto de la sanción impuesta, más los intereses de ley, liquidados desde la fecha en que se efectúe el pago hasta la fecha en que se haga efectiva la devolución; y (iii) se ordene a la demandada desembargar las cuentas o cualquier otro bien que se llegare a embargar.

Finalmente, solicitó que se condene en costas y al pago de agencias en derecho a la entidad demandada.

Hechos

La parte demandante fundamentó su demanda en los siguientes.

La Superintendencia de Puertos y Transporte, por medio de la Resolución No. 20293 del 5 de diciembre de 2014, abrió investigación administrativa en contra de Megavans S.A., por la presunta infracción del Código 587 del artículo 1° de la Resolución 10800 de 2003, en concordancia con lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, basada en el Informe Único de Infracción de Transporte No. 13754270 de 20 de junio de 2013, impuesto al vehículo de placa PLN - 427, afiliado a dicha empresa de transporte.

La Superintendencia de Puertos y Transporte profirió la Resolución No. 19108 del 18 de septiembre de 2015, mediante la cual declaró responsable a Megavans S.A. y la sancionó con una multa de 5 SMLDV, equivalentes a \$ 2.947.500.

Contra la decisión anterior, Megavans S.A. interpuso recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación el 30 de septiembre de 2015, bajo el radicado No. 2015-560-071814-2.

Mediante la Resolución No. 32261 de 19 de julio de 2016, la Superintendencia de Puertos y Transporte resolvió el recurso de reposición, en el sentido de negarlo y de conceder el recurso de apelación.

A través de la Resolución No. 49887 del 22 de septiembre de 2016, el Superintendente de Puertos y Transporte desató el recurso de apelación, en el sentido de confirmar la decisión recurrida. Esta fue notificada por aviso el 6 de octubre de 2016.

La demandante señaló como normas vulneradas las siguientes.

Constitución Política, artículos 13 y 29.

Ley 1437 de 2011, artículos 52, 80, 87 y 237.

Ley 336 de 1996, artículo 46.

Resolución 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, artículo 2.

En apoyo de sus pretensiones, la actora adujo, en síntesis, el siguiente cargo de violación

Infracción de las normas en que debieron fundarse los actos demandados

Se vulneraron los derechos de defensa y de contradicción de la parte demandante, ya que la entidad demandada al momento de decidir la investigación y sancionar lo hizo con respecto a unas conductas que no fueron objeto de formulación de cargos, esto es, sobre la vulneración del Código 518 del artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte.

La demandada infringió el derecho al debido proceso por cuanto el fallo administrativo recae sobre temas no debatidos en el trámite administrativo. Con tal incongruencia, se sorprendió a la empresa de transporte poniéndola en situación de indefensión, que continuó pese a la interposición de los recursos, vulnerando con ello el derecho de defensa.

Los actos administrativos no señalan, con precisión y claridad, el lugar de los hechos que lo originan, lo que puede obedecer a que en la Casilla 2 del Informe Único de Infracción de Transporte no se menciona la ciudad en la que acaecieron los hechos.

La Superintendencia de Puertos y Transporte abrió investigación y se sancionó a la demandante con base en una norma en blanco (literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, que no especifica qué conducta es objeto de sanción.

Igualmente, la entidad demandada al abrir la investigación administrativa no dio aplicación a lo previsto en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, en el sentido de aplicar inicialmente la amonestación y solo de manera subsidiaria la multa; en efecto, el mismo Ministerio de Transporte, en el concepto MT 20101340224991, señaló la obligatoriedad de aplicar, en primera instancia, la sanción de amonestación.

Se vulneró el artículo 237 de la Ley 1437 de 2011 al reproducir un acto declarado nulo, pues la conducta con base en la cual se sancionó a la demandante obedece a una transcripción literal de la conducta señalada en el literal c) del artículo 30 del Decreto 3366 de 2003.

Hubo una indebida aplicación del literal c) del artículo 30 del Decreto 3366 de 2003, pues esta norma se declaró nula mediante la sentencia proferida el 19 de mayo de 2016, dentro del expediente No. 110010324000200800107.

De la lectura de la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, se observa que la misma se estableció con el fin de reglamentar el formato para el Informe de Infracciones de Transporte de que trata el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, norma según la cual los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que para el efecto reglamente el Ministerio de Transporte.

Es decir, que dicha resolución no trae una verdadera norma jurídica en materia sancionatoria.

La Superintendencia de Puertos y Transporte inició la investigación sin ningún fundamento probatorio, pues no tuvo en cuenta que el Agente de Tránsito llenó de forma errónea la Casilla No. 7 del Informe Único de Infracciones de Transporte, toda vez que debió señalar un código de infracción y no de inmovilización. En otras situaciones similares el investigador exonera a las empresas de transporte, como lo hizo en las resoluciones Nos. 13695 de 19 de mayo de 2016 y 14269 de 12 de mayo de 2016.

La conducta que regula el Código 518 no se encuentra descrita en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996; en consecuencia, la Ley 336 de 1996 no se puede aplicar sin una ley válida que la reglamente, razón por la cual el Decreto 3366 de 2003, pese

a que reglamenta la aplicación de las sanciones, no es válida porque el Ejecutivo usurpó funciones propias de la Rama Legislativa.

Si correspondiera aplicar la multa establecida en la Ley 336 de 1996, debe aplicarse, en todo caso, una multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, pues aplicar multas de 700 salarios por la comisión de una infracción viola los postulados de legalidad, proporcionalidad y equidad.

Se vulneró el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, al notificar la resolución que resuelve la apelación pasado más de un (1) año desde la fecha en que fueron oportunamente interpuestos los recursos.

El artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, frente al silencio positivo por la falta de resolución oportuna de los recursos, preceptúa que dentro del año siguiente a la interposición de estos, sin que la entidad los decida, se entenderán resueltos a favor del administrado. En este caso, se debe tener por decidido solo a partir de la notificación.

La sentencia de primera instancia

El Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C., mediante sentencia de 10 de mayo de 2018, proferida en Audiencia Inicial, accedió a las súplicas de la demanda en los siguientes términos (Fls. 80 a 89 c.1.).

“FALLA

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de las Resoluciones Nos. 19108 de 18 septiembre de 2015, 32261 de 19 de julio de 2016 y 49887 de 22 de septiembre de 2016, expedidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho se **CONDENA** a la Superintendencia de Puertos y Transporte a reintegrar a favor de la empresa Megavans S.A., el valor que esa sociedad haya pagado en virtud de la multa impuesta en la Resolución N° 19108 de 18 de septiembre de 2015, suma que deberá ser debidamente indexada en los términos de ley.

TERCERO: Se **ORDENA** a la Superintendencia de Puertos y Transporte a levantar cualquier medida cautelar que se hubiere ordenado contra la empresa Megavans S.A., en virtud de la sanción impuesta en la Resolución N° 19108 de 18 de septiembre de 2015

CUARTO: CONDÉNASE en costas a la parte vencida, liquídense por Secretaría. Se fija como agencias en derecho el equivalente al 4% del valor de las pretensiones al tiempo de la demanda.

(...).”.

Las consideraciones que se tuvieron para acceder a las súplicas de la demanda, fueron las siguientes.

En desarrollo de la Ley 336 de 1996, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3366 de 2003, que en los artículos 31 y 54 reguló el tope de la sanción de multa, las infracciones y que el Ministerio de Transporte debía reglamentar el correspondiente formato de infracciones.

Por todo lo anterior, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución No. 10800 de 2003 en la cual se dispuso el Código 587 correspondiente a la infracción de alteración o inexistencia de los documentos que sustentan la operación del vehículo de una empresa de transporte terrestre automotor. El extracto del contrato fue un tema regulado en el artículo 23 del Decreto 174 de 2001.

El Consejo de Estado declaró nulo el artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, mediante sentencia proferida el 19 de mayo de 2016; la norma que contenía la descripción típica de la conducta por la cual fue sancionada la empresa demandante era el

artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, pues los códigos relacionados en la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, solo tienen la finalidad de organizar las conductas para que puedan ser diligenciadas por el funcionario que emite el comparendo o inicia la actuación administrativa, y el fundamento jurídico del Código 587 se encontraba, precisamente, en el literal e) del artículo 31 *ibídem*.

En consecuencia, las sanciones sustentadas en dichos códigos perdieron su fuerza ejecutoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 91 del C.P.A.C.A., lo que se conoce comúnmente como el decaimiento del acto administrativo.

Se debe advertir que si bien la jurisprudencia ha aceptado que en algunos casos el Consejo de Estado puede modular el efecto en el tiempo de las decisiones emitidas en procesos de nulidad para que se apliquen a futuro, esta facultad no se aplicó en la sentencia de 19 de mayo de 2016; por ende, se entiende que esta tiene efectos *ex tunc*.

De conformidad con las premisas expuestas, el sustento jurídico de la sanción impuesta a la empresa Megavans S.A., era la tipificación de una conducta en el literal “e” del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003; por lo tanto, al declararse nula esa norma por el Consejo de Estado, el acto administrativo sancionatorio, objeto de este debate, perdió su fuerza ejecutoria porque desapareció su fundamento de derecho, circunstancia que al ser de facto no requiere de pronunciamiento judicial.

El recurso de apelación

La Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante escrito radicado el 25 de mayo de 2018, interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida en Audiencia Inicial (Fls. 96 a 98 c.1.).

Los argumentos respectivos serán expuestos, más adelante, al momento de analizar las razones esgrimidas contra la sentencia de primera instancia.

Actuación procesal surtida en esta instancia

Mediante auto de 22 de octubre de 2018, se admitió el recurso de apelación (Fl. 4 c. apelación.).

Mediante proveído de 6 de noviembre de 2018, se corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que alegaran de conclusión y, vencido este, al Ministerio Público para que emitiera su concepto. (Fl. 7 c. apelación.).

Alegatos de conclusión

En escrito radicado el 20 de noviembre de 2018, el apoderado de la demandante presentó sus alegatos de conclusión, reiterando los argumentos expuestos a lo largo del proceso (Fls. 9 y 10 c. apelación.).

Por su parte, el apoderado de la Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante memorial radicado el 23 de noviembre de 2018, presentó sus alegatos de conclusión, reiterando los argumentos del recurso de apelación (Fls. 11 a 13 c. apelación.).

Concepto del Ministerio Público

El Agente de Ministerio Público no rindió concepto.

Consideraciones de la Sala

Problema jurídico planteado

Consiste en determinar si hay lugar a revocar la decisión adoptada en la Audiencia Inicial realizada el 10 de mayo de 2018 por el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C., conforme a los términos planteados por la apelante.

Fijación del litigio

La Sala procederá a estudiar los siguientes aspectos. i) Si el juez de primera instancia vulneró el principio de congruencia, al proferir sentencia bajo unos argumentos que no fueron expuestos en la demanda; ii) si Resolución No. 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, es una reproducción de las infracciones previstas en el Decreto 3366 de 2003, específicamente de la infracción consistente en permitir la prestación del servicio sin llevar extracto de contrato, que fue la que sirvió de fundamento a la Superintendencia de Puertos y Transporte para declarar responsable y sancionar a la empresa MEGAVANS S.A.; y iii) si el juez, en primera instancia, no debió condenar en costas, si se tiene en cuenta el criterio subjetivo según el cual debe examinarse la conducta de las partes en el proceso.

Análisis de los argumentos formulados contra la sentencia de primera instancia.

Argumentos de la apelante

Sostiene que hubo violación del derecho al debido proceso y del derecho a la defensa en la sentencia de primera instancia, pues la decisión cuestionada se fundamentó en que *“la Superintendencia de Puertos y Transportes violó el debido proceso de la demandante, al haber abierto y fallado una investigación administrativa con fundamento en el literal e) del artículo 31 del decreto 3366 de 2003 que fue declarado nulo por el Consejo de Estado en la sentencia del 19 de mayo de 2016.”*

Lo anterior, porque este argumento fue introducido de manera sorpresiva por el juez, pues si se lee la demanda, ni en los hechos, ni en las pretensiones, ni en los fundamentos de derecho fue incorporado tal argumento y, por ello, la Superintendencia de Puertos y Transporte no lo pudo controvertir ni desvirtuar. Así las cosas, considera que el juez de primera instancia se pronunció de manera extra y ultra petita, vulnerando con ello el artículo 187 del C.P.A.C.A.

De otro lado, al proferir la sentencia apelada, se incurrió en defecto procedimental por afectación del principio de congruencia entre las pretensiones formuladas y la sentencia pues, si se observa, existe una congruencia del fallo con la fijación del litigio, las excepciones, los alegatos y la demanda, propiamente tal.

Considera que la decisión tomada por el *a quo* tampoco es correcta porque si bien el Consejo de Estado en la sentencia del 19 de mayo de 2016 declaró la nulidad de algunos artículos del Decreto 3366 de 2003, no se encontraban dentro de la lista los artículos 51, 52 y 54, que regulan la operación de los equipos para el transporte público terrestre automotor, que es el caso que aquí nos compete.

En tal sentido, la Resolución No. 10800 de 2003, por la cual se reglamenta el formato para el informe de infracciones de transporte de que trata el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, establece en su artículo primero la codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor y dicha resolución continua vigente; por ello, las conductas en ella descritas son objeto de sanción.

Finalmente, señala que debe revocarse la sentencia en lo que respecta a la condena en costas, pues no se encuentran probadas las mismas; tampoco se acreditó que la parte demandante haya incurrido en gastos, a fin de poder logra que se concretaran las pretensiones de la demanda; y, además, sostiene que para la condena en costas no solo se debe aplicar el artículo 188 del C.P.A.C.A., sino que se debe tener en cuenta la conducta subjetiva y el comportamiento procesal de las partes.

Análisis de la Sala

Los argumentos de la recurrente, que la Sala pasará a resolver, son los siguientes:

i) Vulneración del principio de congruencia por parte del juez de primera instancia, al momento de proferir el fallo; ii) la vigencia del artículo 54 del Decreto 3366 de 2003; y iii) si hay lugar a revocar el fallo de primera instancia, en cuanto hace a la condena en costas.

i) Sobre la presunta vulneración del principio de congruencia

La apoderada de la Superintendencia de Puertos y Transporte señaló en el recurso de apelación que en la sentencia de primera instancia se vulneró el principio de congruencia por parte del juez de primera instancia; en la medida en que estudió la vulneración del derecho al debido proceso al haber abierto y fallado una investigación administrativa con fundamento en el literal e) del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, que fue anulado por el Consejo de Estado en la sentencia del 19 de mayo de 2016.

La Sala no comparte los argumentos de la apoderada de la Superintendencia de Industria y Comercio, pues al revisar la demanda (folio 40), se hizo referencia al cargo denominado *“Indebida aplicación del código 518 artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003”*, el cual fundamentó de la siguiente forma.

“Se infringió el debido proceso y principio de legalidad por aplicación del Código 518 artículo 1 de la resolución 10800 de 2003 que codifica el literal c) del artículo 30 del Decreto 3366 de 2003, norma esta última que fue declarada nula mediante sentencia de fecha diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Radicado número. 11001 03 24 000 2008 00107.

En efecto, la parte resolutive señaló: PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 57 del Decreto 3366 de 2003, por las razones expuestas en esta providencia.

Como se puede observar claramente de la lectura de la Resolución 10800 de 2003 y su parte motiva, la misma se estableció con el fin de reglamentar el formato para el Informe de Infracciones de Transporte de que trata el artículo 54 del Decreto 3366 del 29 de noviembre de 2003 y este artículo lo que establece es que los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que para el efecto reglamentara el Ministerio de Transporte.

Así lo establece la misma Resolución 10800 del 2003 cuando dice que esta se estableció con el objeto de facilitar a las autoridades de control la aplicación de las nuevas disposiciones establecidas en el decreto anteriormente mencionado, refiriéndose al hoy declarado nulo Decreto 3366 de 2003.

Por otro lado, se desconoció el principio de legalidad, toda vez que en la investigación administrativa no existe una norma válida que establezca cuál es la conducta presuntamente cometida, ni los verbos rectores, ni cuáles serían los sujetos pasivos de la misma, no puede esa entidad pretender encuadrar la conducta en una codificación de una norma nula o en un artículo general de la ley 336 de 1996.”.

Por su parte, el Juez de primera instancia, señaló lo siguiente en la Audiencia Inicial.

“Causal de Nulidad: Aplicación indebida.

¿Fueron indebidamente aplicadas por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte las normas en las cuales motivó la sanción impuesta a la sociedad Megavans S.A., entiéndase, el artículo 46 literal e) de la Ley 336 de 1996, el Decreto 3366 de 2003 y la Resolución 10800 de 2003?

☐ *Previo a resolver este interrogante, deberá estudiarse si a raíz de la declaratoria de nulidad del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003 operó el fenómeno de la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos.”.*

Esta decisión fue notificada en estrados, sin manifestación en contra de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Por su parte, el a quo señaló en la sentencia.

“Al respecto se tiene que la Ley 336 de 1996, que adoptó el Estatuto Nacional de Transporte, contempló las siguientes sanciones:

“Artículo 45.- *La amonestación será escrita y consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta.*

Artículo 46.-*Con base en la graduación que se establece en el presente artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:*

- a. Cuando el sujeto no le haya dado cumplimiento a la amonestación;*
- b. En caso de suspensión o alteración parcial del servicio;*
- c. En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante;*
- d. En los casos de incremento o disminución de las tarifas o de prestación de servicios no autorizados, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso o carga, eventos en los cuales se impondrá el máximo de la multa permitida, y*
- e. En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte.***

Parágrafo. *-Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrán en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada modo de transporte:*

- a. Transporte terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- b. Transporte fluvial: de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- c. Transporte marítimo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- d. Transporte férreo: de uno (1) mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes, y*
- e. Transporte aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes.” (Resaltado fuera de texto)*

En desarrollo de la mencionada ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte expidió el Decreto 3366 de 2003, que en su artículo 31, señaló, entre otras la siguiente infracción:

“Artículo 31. *Serán sancionados con multa de seis (6) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes las empresas de Transporte Terrestre Automotor Especial, que incurran en las siguientes infracciones:*

(...)

e) Permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato;”

Finalmente, el artículo 54 de ese decreto, dispuso que ese Ministerio debería reglamentar el formato de infracciones de transporte, por lo que esa cartera expidió la Resolución N° 10800 de 2003, que dispuso, entre otros, los códigos 518 y 587 para los casos en que los vehículos de transporte público especial operan sin extracto del contrato.

Propiamente el extracto del contrato fue regulado en el artículo 23 del Decreto 174 de 2001 así:

“Artículo 23. *Extracto del contrato. Durante toda la prestación del servicio, el conductor del vehículo deberá portar en papel membreteado de la empresa y firmado por el representante legal de la misma, un extracto del contrato que contenga como mínimo los siguientes datos:*

- 1. Nombre de la entidad contratante.*
- 2. Duración del contrato, indicando su fecha de iniciación y terminación.*
- 3. Objeto del contrato.*
- 4. Origen y destino.*
- 5. Placa, marca, modelo y número interno del vehículo.*

Parágrafo. *El Ministerio de Transporte diseñará el "Formato Unico de Extracto del Contrato" y establecerá la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondientes.”*

Por su parte, mediante fallo de 19 de mayo de 2016¹, El Consejo de Estado declaró nulo el artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, entre sus consideraciones estipuló:

“En el caso concreto el Ministerio de Transporte afirmó en la contestación de la demanda que en el Decreto 3366 de 2003 se determinaron con exactitud las conductas sancionables, y no se vulneró el principio de tipicidad, toda vez que el Decreto accionado fue sustentado en las normas

¹ En el que se acumularon los procesos 11001-03-24-000-2008-00107-00 y 11001 03-24 000 2008 00098 00: C.P. Guillermo Vargas Ayala; Demandantes: Newman Baez Martínez / Jorge Ignacio Cifuentes

sustanciales del Decreto 174 de 2001¹² pero **no refirió las normas legales que respaldaban lo dispuesto tanto el decreto 174 de 2001 como las del 3366 de 2003.**

(...)

En esa medida el acto está viciado de nulidad, lo que impone acceder a las pretensiones de la demanda, pues **ciertamente el Gobierno al expedir la norma censurada excedió la potestad reglamentaria**, por lo que la Sala declarará la nulidad de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, **31**, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57 del Decreto 3366 de 2003, **porque como ya se dijo, si bien la ley ha señalado los sujetos que en materia de transporte público son sancionables y las sanciones que se pueden imponer, no ha tipificado o descrito las conductas consagradas como sancionables.**” (Resaltado fuera de texto)

Nótese que la norma que contenía la descripción típica de la conducta por la cual fue sancionada la empresa demandante era el artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, pues los códigos relacionados en la Resolución N° 10800 de 2003 solo tienen la finalidad de organizar las conductas para que puedan ser diligenciadas por el funcionario que emite el comparendo o inicia la actuación administrativa, en ese sentido, el fundamento jurídico de los códigos 518 y 587 de la referida resolución se encontraban en el literal “e” del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, en consecuencia las sanciones sustentadas en dichos códigos perdieron su ejecutoriedad de conformidad con lo establecido en el artículo 91 del C.P.A.C.A.

(...)

Así las cosas, de las normas y la jurisprudencia citadas se extraen las siguientes conclusiones:

□ Las infracciones contenidas en los códigos 518 y 587 de la Resolución N° 10800 de 2003, tenían sustento jurídico en la tipificación efectuada por el literal “e” del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003.

□ El literal “e” del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, fue declarado nulo por el Consejo de Estado en la sentencia de 19 de mayo de 2016 con efectos retroactivos, es decir, a partir de la expedición de la norma.

□ Las sanciones que se hubieren impuesto con base en las infracciones contenidas en los códigos 518 y 587 de la Resolución N° 10800 de 2003, perdieron su fuerza de ejecutoriedad en virtud del decaimiento del acto administrativo porque desapareció su fundamento de derecho a causa de la nulidad declarada en sentencia de 19 de mayo de 2016 por Consejo de Estado.”.

De acuerdo con los apartes transcritos, advierte la Sala que si bien en los actos administrativos acusados no se hizo mención al artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, el *a quo* hizo referencia al mismo teniendo en cuenta que uno de los argumentos de la demandante consiste, justamente, en que las infracciones contenidas en la Resolución No. 10800 de 2003 son una codificación de las conductas anuladas descritas en el Decreto 3366 de 2003.

En este sentido, se observa por el Tribunal que el *a quo* interpretó la demanda conforme a los señalamientos hechos por el apoderado de la parte actora en el cargo de inaplicación de la norma, por cuanto señaló de manera específica que la Superintendencia de Puertos y Transporte no podía dar aplicación a una norma que había sido anulada mediante la sentencia del 19 de mayo de 2016.

La garantía del derecho al debido proceso, particularmente en la dimensión del principio de congruencia, fue plenamente observada. Prueba de ello es que una vez verificada la contestación de la demanda, de folios 60 a 63, se encuentra un acápite denominado *“De la presunta violación del artículo 45 y 46 de la Ley 336 de 1996 e inaplicabilidad del Decreto 3366 de 2003”*.

En este apartado de la contestación de la demanda, la Superintendencia de Puertos y Transporte, de manera extensa, fundamentó su defensa, trayendo a colación la sentencia del 19 de mayo de 2016 y analizando la misma, para concluir que *“como se puede observar el artículo 51 del Decreto 3366 de 2003, se encuentra vigente y determina el procedimiento sancionatorio aplicable al sector transporte. Todo, lo contrario a lo expresado por el actor en su demanda, lo que hace que la actuación de la Superintendencia de Puertos y Transportes, en la investigación administrativa se hubiese llevado a cabo con plena legalidad.”*

Por lo expuesto, resulta claro que el *a quo* decidió, conforme a los argumentos presentados en la demanda, e hizo de manera previa un estudio para establecer si a raíz de la declaratoria de nulidad del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003 operó el fenómeno de pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos. Por lo que no hay lugar a afirmar que el juez de primera instancia vulneró el principio de congruencia, pues su fallo se ajustó a lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

ii) Sobre la vigencia del artículo 54 del Decreto 3366 de 2003

Ahora pasará la Sala a analizar los argumentos expuestos en el recurso de apelación por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, los cuales, en síntesis, cuestionan que el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, haya sido anulado por el Consejo de Estado y, por tal razón, fue compilado en el Artículo 2.2.1.8.3.3 del Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte (Decreto 1079 de 2015), lo que quiere decir que el formato con base en el cual se establece el Informe Único de Infracciones de Transporte, adoptado por medio de la Resolución No. 10800 de 2003, está totalmente vigente.

Además, señaló que la Resolución No. 10800 de 2003 no es una reproducción idéntica del Decreto 3366 de 2003; y que el artículo 46 de la Ley 336 de 1996 se ocupa, específicamente, de la sanción de multa; en el sentido de indicar las conductas que son susceptibles de esta sanción y su graduación o parámetros para el efecto, señalando para el transporte terrestre un rango de 1 a 700 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Con el fin de emitir un pronunciamiento sobre los argumentos expuestos por la entidad pública recurrente, la Sala estima del caso analizar la sentencia de 19 de mayo de 2016 por medio de la cual el Consejo de Estado declaró la nulidad de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 57 del Decreto 3366 de 21 de noviembre de 2003.

“5.4. Problema jurídico.

Evacuados las cuestiones anteriores, corresponde a la Sala determinar si los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57 del Decreto 3366 de 2003 están o no viciados de nulidad por extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria por desconocimiento de la reserva de ley en materia sancionatoria.

[...]

5.5. Análisis del caso.

Resolver los interrogantes planteados supone estudiar lo relativo a la Potestad Reglamentaria, principio de legalidad y la reserva de ley.

Potestad reglamentaria, principio de legalidad y reserva de ley.

En los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57 del Decreto 3366 de 2003, normas demandadas, el Gobierno Nacional estableció el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y determinó unos procedimientos para imponerlas.

En las demandas acumuladas en el presente proceso se esgrimió como argumento fundamental de las acusaciones contra las normas demandadas que se habían extralimitado las funciones otorgadas por la Ley 336 de 1996 toda vez que el Decreto 3366 de 2003, señaló unas conductas que no tienen respaldo legal y unos rangos de multas en SMMLV, para las conductas sancionadas, limitándolas entre: 1 a 3, 3 a 5, 6 a 10 y de 11 a 15 SMMLV, como se puede verificar en sus artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57 y la Ley 336 de 1996 y que a juicio de los actores, el poder legislativo ya dispuso lo pertinente al señalamiento del rango, para establecer las multas a las conductas sancionables, tanto las señaladas de manera clara y expresa, como las demás que constituyan unas violaciones a las normas de transporte, en aplicación de los parámetros entre uno (1) SMMLV y setecientos (700) SMMLV según lo dispuesto en el parágrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

En la Ley 105 de 1993, que contiene disposiciones básicas sobre transporte y en la Ley 336 de 1996 por la cual se adopta el Estatuto

Nacional de Transporte, el legislador estableció el régimen sancionatorio en esta materia.

El artículo 9º de la Ley 105 de 1993 estableció que *“las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte”*. En este artículo se precisó quiénes son sujetos de sanción y cuáles son las sanciones aplicables, discriminándolas en amonestación, multas, suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora, y la inmovilización o retención de vehículos.

Por su parte, el Capítulo Noveno del Título Primero de la Ley 336 de 1996 (artículos 44 a 52) regula las *“sanciones y procedimientos”* en materia de transporte público. En el artículo 46 de esta ley se prevé lo siguiente:

“Artículo 46.-*Con base en la graduación que se establece en el presente artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:*

a. Cuando el sujeto no le haya dado cumplimiento a la amonestación;

b. En caso de suspensión o alteración parcial del servicio;

c. En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante;

d. Modificado por el art. 96, Ley 1450 de 2011. En los casos de incremento o disminución de las tarifas o de prestación de servicios no autorizados, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso o carga, eventos en los cuales se impondrá el máximo de la multa permitida, y

e. En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte.

Parágrafo.-Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada modo de transporte:

a. Transporte terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes;

b. Transporte fluvial: de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes;

- c. *Transporte marítimo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- d. *Transporte férreo: de uno (1) mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes, y*
- e. *Transporte aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes.”*

En ese orden dicho artículo 46 tipifica las conductas que constituyen faltas que deben ser sancionadas con multa, el literal e, establece que se deberán aplicar en **“los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas de transporte”** lo que ello significa es que se hace extensiva la imposición de sanción a las demás faltas previstas en otras normas que no tengan señalada una sanción distinta o específica, es decir, se convierte el literal e en una conducta “abierta” lo que implica que dicha norma está llamada a integrarse con otras. [...]

En el caso concreto el Ministerio de Transporte afirmó en la contestación de la demanda que en el Decreto 3366 de 2003 se determinaron con exactitud las conductas sancionables, y no se vulneró el principio de tipicidad, toda vez que el Decreto accionado fue sustentado en las normas sustanciales del Decreto 174 de 2001² pero no refirió las normas legales que respaldaban lo dispuesto tanto el decreto 174 de 2001 como las del 3366 de 2003.

El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga al transporte público, implica la prelación del interés general sobre el particular, esencialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que se dispongan para cada modo de transporte.

Sin embargo, teniendo en cuenta el principio constitucional consagrado en el artículo 6 de la Constitución Política que indica que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Política y las leyes, el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política que dispone que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, que toda persona se presume inocente y que el Gobierno Nacional ejerce la potestad reglamentaria para la debida ejecución de las leyes, pero que no puede excederla, encuentra la

² Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial. Derogado por el art. 98, Decreto Nacional 348 de 2015

Sala que las conductas por las cuales se sanciona a los propietarios, poseedores, tenedores y los conductores relacionadas en las disposiciones acusadas por el actor, esto es en los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57, no están soportadas o tipificadas en la ley.

Sobre el particular la Sala prohíja el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 16 de octubre de 2002, rad. N° 1.454, M.P. Dra. Susana Montes de Echeverri, que en la parte pertinente dice:

"De conformidad con el capítulo noveno de la Ley 336 de 1996, ... Las autoridades administrativas de transporte, ... en ejercicio de la función de control y vigilancia que la Constitución y la ley les atribuye – como función presidencial podrán, como facultad derivada, imponer a quienes violen las normas a las que deben estar sujetos, según la naturaleza y la gravedad de la falta, las sanciones tipificadas por la ley, cuando se realicen o verifiquen los supuestos fácticos previstos por el legislador para su procedencia, supuestos que determinan y limitan la competencia de las autoridades administrativas de control y vigilancia".

En esa medida el acto está viciado de nulidad, lo que impone acceder a las pretensiones de la demanda, pues ciertamente el Gobierno al expedir la norma censurada excedió la potestad reglamentaria, por lo que la Sala declarará la nulidad de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57 del Decreto 3366 de 2003, porque como ya se dijo, si bien la ley ha señalado los sujetos que en materia de transporte público son sancionables y las sanciones que se pueden imponer, no ha tipificado o descrito las conductas consagradas como sancionables.

Como quiera que en el ordenamiento jurídico colombiano el régimen sancionatorio en materia de tránsito está sujeto a reserva de ley, la Sala concluye que al no encontrarse tipificadas en el capítulo IX de la Ley 336 de 1996 las conductas de que tratan los artículos demandados, habrá de decretarse su nulidad, máxime cuando ninguna de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre ni de la Ley 336 de 1996 le atribuyen facultades al ejecutivo para tipificar infracciones y menos aún para determinar las sanciones respectivas.”.

Conforme a lo expuesto, encuentra la Sala que la validez de las disposiciones del Decreto 3366 de 2003 (norma reglamentaria) se analizó bajo la causal de nulidad por *extralimitación del ejercicio de la potestad reglamentaria por desconocimiento de la*

reserva de la ley en materia sancionatoria, que en el fondo consiste en un vicio de falta de competencia, a la luz de los principios consagrados en los artículos 6 y 29 de nuestra Carta Política, según los cuales, los particulares solo son responsables por infringir la constitución y las leyes y que el debido proceso se aplica a todas las actuaciones judiciales y administrativas.

Las disposiciones demandadas fueron objeto de análisis en relación con la Ley 336 de 1996³, que consagra el régimen sancionatorio en materia del servicio de transporte; y con el artículo 9 de la Ley 105 de 1993⁴, que estipula quiénes son sujetos de las sanciones respectivas, así como las sanciones aplicables, según las disposiciones propias de cada modo de transporte.

Con base en lo anterior, el Consejo de Estado concluyó que si bien la ley señalaba quiénes eran los sujetos sancionables y cuáles eran las sanciones por imponer, la ley no describía cuáles eran las conductas consagradas como sancionables y tampoco le atribuía facultades al Ejecutivo para que las determinara, como equivocadamente lo hizo en el Decreto 3366 de 2003, razones por la cuales el Consejo de Estado procedió a declarar la nulidad de las normas demandadas.

Una vez examinado el fallo del Consejo de Estado, se advierte que, en efecto, el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, el cual establece que el Ministerio de Transporte reglamentará el formato del Informe de Infracciones de Transporte, no fue anulado. Así mismo, que el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003 se reglamentó por el Ministerio de Transporte mediante la Resolución No. 10800 de 12 de diciembre de 2003 (la cual sirvió de fundamento a los actos demandados, específicamente los códigos 587 y 518 del artículo 1). Sin embargo, estableció, de nuevo por vía reglamentaria, conductas que sólo pueden ser erigidas en infracción por mandato de la ley. A

³ "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte"

⁴ por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

continuación, los apartes pertinentes de la referida Resolución No. 10800 de 12 de diciembre de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte.

“ARTÍCULO 1.- CODIFICACIÓN.- La codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor será la siguiente:

(...)

**SANCIONES A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO
TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL**

(...)

518 Permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato.

(...)

INFRACCIONES POR LAS QUE PROCEDE LA INMOVILIZACIÓN

(...)

587 Cuando se compruebe la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del vehículo y sólo por el tiempo requerido para clarificar los hechos.”.

Una lectura de la resolución sancionatoria (Fls. 9 a 18), permite afirmar que la infracción por la cual se le impuso sanción de multa a la demandante fue la contemplada en el Código 518 de la Resolución No. 10800 de 2003, la cual, una vez confrontada con las infracciones que aparecen descritas en el Decreto 3366 de 2003, corresponde a la misma prevista en el artículo 30 literal c) de dicho decreto (Permitir la prestación del servicio en vehículos sin Tarjeta de Operación o con esta vencida), que fue anu-

lada por medio de la sentencia ya referida del Consejo de Estado. Por lo tanto, contrario a lo expresado por la entidad demandada, sí se reprodujo en la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, la infracción prevista en el Decreto 3366 de 2003, la misma que se analiza en esta causa y que, se reitera, ya había sido anulada por el Consejo de Estado.

En este orden de ideas, el Tribunal confirmará el sentido de lo decidido por el juez de primera instancia, pero el motivo para ello será distinto. En tanto el juez de primera instancia accedió a las pretensiones por considerar que operó el fenómeno del decaimiento, en la medida en que los actos demandados perdieron el fundamento jurídico que lo sustentaban, es decir, porque la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, reprodujo una norma que fue anulada; este Tribunal accederá a las pretensiones de la demanda, pero en aplicación de la excepción de ilegalidad, a saber, porque la Resolución No. 10800 de 2003 viola el principio de reserva de ley, tal como en su momento fue señalado por el Consejo de Estado con respecto al Decreto 3366 de 2003 en el aparte pertinente y, en particular, porque los artículos 158 del Código Contencioso Administrativo y 237 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prohíben la reproducción del acto anulado.

Esta precisión es importante porque la figura del decaimiento del acto corresponde declararla, en nuestro sistema legal, a la administración. No hay competencia prevista en la ley que le permita al juez de lo contencioso administrativo la declaratoria de la referida figura. Si bien la determinación del juez de primera instancia fue la de nulidad de los actos demandados, la fundamentación que se tuvo para ello fue la del decaimiento, lo que resulta impropio, como ya se expresó.

En aplicación de la excepción de ilegalidad, se declarará la invalidez de las resoluciones Nos. 19108 de 18 de septiembre de 2015 “Por la cual se falla la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 20293 de 5 de diciembre de 2014 contra la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor EMPRESA DE

TRANSPORTE MEGAVANS S.A Identificada con el NIT 8300538652”, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transporte; 32261 del 19 de julio de 2016 “Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la empresa de transporte público terrestre automotor especial MEGAVANS S.A., identificada con el N.I.T. 830.053.865-2 contra la Resolución No. 19108 del 18 de septiembre de 2015”, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte de la Superintendencia de Puertos y Transporte; y 49887 del 22 de septiembre de 2016 “POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 19108 DEL 18 DE SEPTIEMBRE DE 2015, POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONÓ A LA EMPRESA DE TRANSPORTE MEGAVANS S.A.-MEGAVANS S.A. IDENTIFICADA CON NIT. No. 830053665-2.”, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte (Fls. 26 a 32 c.1)⁵.

iii) Sobre el argumento consistente en que no se probaron las costas del proceso

Argumenta la apoderada de la parte demandada que de acuerdo con el artículo 365 del Código General del Proceso, solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. Como quiera que los argumentos del demandante fueron eminentemente jurídicos, no se debe condenar en costas, estas no están probadas y no se encuentra dilación del proceso por parte de la demandada.

Igualmente, para condenar en costas no solamente debe darse aplicación al artículo 188 del C.P.A.C.A., sino que debe tenerse en cuenta la conducta subjetiva y el comportamiento procesal de las partes dentro del proceso, por lo que de condenarse en

⁵ Sobre el particular se emitieron dos pronunciamientos anteriores en el mismo sentido: sentencias de 5 de mayo de 2017 y 29 de agosto de 2019, Radicados Nos. 10013331002200700092-02 y 110013331004200800190-02, Magistrado Ponente, Dr. Luis Manuel Lasso Lozano.

costas se atentaría contra el derecho fundamental de acceso a la justicia y contra la justicia misma.

Para resolver, se tiene en cuenta lo siguiente.

El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esta naturaleza y comprende los denominados **gastos o expensas del proceso**, llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para el traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de los auxiliares de la justicia, como peritos y secuestres, el transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.

Igualmente, el concepto de costas incluye las **agencias en derecho**, que corresponde a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora, atendiendo a los criterios sentados en los ordinales 3º y 4º del artículo 366 del Código General del Proceso

Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público y su liquidación y ejecución se registrarán por los artículos 365 y 366 del C.G.P.:

“Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”.

El artículo 365 del Código de General del Proceso, dispone

“Artículo 365. Condena en costas En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo, podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.”.

Al revisar la sentencia, el a quo, dispuso

“En aplicación del criterio objetivo señalado por el artículo 188 de la ley 1437 de 2011 y como quiera que la sentencia es favorable a las pretensiones, se condenará en costas.

Teniendo en cuenta que en la sentencia debe fijarse el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, el Despacho tendrá en cuenta lo normado para la materia el Acuerdo No PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Así, en atención a lo señalado en los artículos 2, 3 y 5 del referido Acuerdo, se condenará al pago de Agencias en Derecho por el valor que resulte de aplicar el cuatro por ciento (4%) al valor de las pretensiones, teniendo como tales las que fueron tasadas por la parte demandante.”.

(Destacado de la Sala).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala no encuentra motivo para revocar la sentencia de primera instancia en lo que respecta a la condena en costas, pues el juez de primera instancia se acogió al criterio objetivo de que trata el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso.

De otra parte, se observa que la decisión tomada con respecto a la fijación de las agencias en derecho no fue arbitraria, si se tiene en cuenta que el porcentaje fijado, del 4% del valor de las pretensiones, tuvo como sustento el Acuerdo No. PSSA16-10554 del 5 de agosto de 2016, especialmente el artículo 5 del mismo, que establece las tarifas de las agencias en derecho.

Ahora bien, la circunstancia de si las costas fueron o no acreditadas, corresponde al momento procesal de liquidación de las mismas, en el cual, desde luego, deberán acreditarse, porque toda determinación que se adopte en el marco del proceso, debe tener el correspondiente sustento probatorio.

Por lo expuesto, tampoco hay lugar a revocar la sentencia por este aspecto.

Condena en costas

De conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A., en concordancia con el numeral tercero del artículo 365 del Código de General del Proceso⁶, se condenará en costas de segunda instancia a la parte vencida.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia de 10 de mayo de 2018, proferida en Audiencia Inicial, por el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá. D.C., mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- Condénase en costas a la Superintendencia de Puertos y Transporte, las cuales serán liquidadas por el juzgado de primera instancia, en los términos del artículo 366 del C.G.P.

TERCERO.- Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

⁶ “3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.

**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

Magistrado

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Magistrado


CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada