

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá, DC, dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente:	FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente:	No. 11001-33-34-006-2017-00043-01
Actor:	COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTADORES EL DORADO (COOTRANSBORADO) LTDA
Demandado:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTES
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN SENTENCIA
Asunto:	SANCIÓN POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada (recurso en audio contenido en el cd visible en el folio 273 cdno. ppal. no. 1 - grabación desde el minuto 58:45 a 1:01:11) en contra de la sentencia proferida en audiencia de alegaciones y juzgamiento de 31 de julio de 2019 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá DC (fls. 263 a 271 *ibidem*) mediante la cual se dispuso lo siguiente:

"FALLA:

PRIMERO: *DECLÁRASE la nulidad de las Resoluciones No. 009856 del 10 de junio de 2015, No. 014918 del 13 de mayo de 2016 y No. 028549 del 8 de julio de 2016, mediante las cuales la Superintendencia de Puertos y Transporte le impuso una sanción a la demandante y resolvió los recursos de reposición y apelación interpuestos contra tal decisión, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

SEGUNDO: *A título de restablecimiento se dispone que la sociedad demandante Cootransdorado Ltda., no está obligada a pagar suma de dinero alguna con ocasión de la sanción que le fue impuesta mediante los actos administrativos acusados.*

TERCERO: NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Condenase en costas.

QUINTO: Una vez ejecutoriado este fallo, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

(...)." (fl. 83 vlt. cdno. ppal. no. 1 – mayúsculas y negrillas del original).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1) Mediante escrito radicado el 15 de julio de 2017 en la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá la Cooperativa Multiactiva de Transportadores El Dorado (Cootransdorado) Ltda actuando por intermedio de apoderada judicial interpuso demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (fls. 62 a 71 cdno. ppal. no. 1) con las siguientes súplicas:

"DECLARACIONES Y CONDENAS

PRIMERA: Que se declare la Nulidad de la resolución N° 9856 del 10 de junio de 2015 proferida por el Superintendente delegado de tránsito y Transporte Terrestre Automotor, mediante la cual se declara responsable y se sanciona a mi representada por infringir normas del transporte.

SEGUNDA: Que se declare la Nulidad de la resolución N° 14918 del 13 de mayo de 2016 proferida por el Superintendente delegado de tránsito y Transporte Terrestre Automotor, mediante la cual se resolvió negativamente el recurso de reposición confirmando la resolución N° 9856 del 10 de junio de 2015 y concediendo la apelación.

TERCERA: Que se declare la Nulidad de la resolución N° 28549 del 08 de julio de 2016 proferida por el Superintendente de Puertos y Transporte, mediante la cual resolvió el recurso de Apelación confirmando la resolución N° 9856 del 10 de junio de 2015.

CUARTA: Como consecuencia de lo anterior se absuelva a mi representada de toda responsabilidad y sanción interpuesta y confirmada por las resoluciones demandadas.

QUINTA: Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho se condene a (sic) SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, reintegrar las sumas, que se llegaren a pagar por concepto de sanción, más los intereses autorizados por la ley, liquidados desde la fecha en que se efectúen dichos pagos, hasta la fecha en que se haga efectiva la devolución, y se ordene desembargar las cuentas o cualquier otro bien que se llegare a embargar, y se le condene al pago de costas y agencias en derecho." (fl. 62 cdno. ppal. no. 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

2) Efectuado el respectivo reparto, según acta individual de la Oficina de Apoyo para tales despachos judiciales correspondió el conocimiento del medio de control de la referencia al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá DC (fl. 72 cdno. ppal. no. 1).

2. Hechos

Como fundamento fáctico de las pretensiones la parte demandante expuso en el escrito contentivo de la demanda, en síntesis, lo siguiente:

1) Mediante Resolución no. 31202 de 18 de diciembre de 2014 la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transporte inició una investigación administrativa en su contra por la presunta transgresión del código de infracción no. 587 del artículo 1 de la Resolución no. 10800 de 2003, esto es, "*cuando se compruebe la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del vehículo y solo por el tiempo requerido para clarificar los hechos*", en concordancia con lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 que dispone que "*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: (...) e. En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte*", lo anterior con base en el Informe Único de Infracción de Transporte no. 347581 de 23 de diciembre de 2012 impuesto al vehículo automotor de placas TFS-209 afiliado a la empresa Cootransdorado Ltda.

2) A través de la Resolución no. 9856 de 10 de junio de 2015 la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor la declaró responsable de los cargos imputados y le impuso una sanción de multa por un monto de \$2.833.500, acto contra el cual el 10 de julio de 2015 interpuso los recursos de reposición y en subsidio apelación.

3) Por medio de las Resoluciones nos. 14918 de 13 de mayo de 2016 y 28549 de 8 de julio de 2016 se resolvieron los recursos de reposición y en subsidio apelación, respectivamente, ambas confirmando la sanción recurrida, la resolución que resolvió el recurso de apelación fue notificada por aviso el 1º de agosto de 2016.

4) No se puede declarar la responsabilidad de la empresa ya que en la actuación administrativa se violaron los derechos del debido proceso, de defensa y contradicción, así como también el principio de legalidad pues, entre otros aspectos, el recurso de apelación no fue resuelto dentro del año siguiente a su interposición circunstancia por la que operó la caducidad de la facultad sancionatoria de que trata el artículo 52 del CPACA y se configuró el silencio administrativo positivo en su favor, de modo que los actos acusados deben ser anulados por haber sido expedidos sin competencia.

3. Los cargos de la demanda

Estimó como normas violadas los artículos 13 y 29 de la Constitución Política, los artículos 3 numeral 2, 52, 80 y 237 de la Ley 1437 de 2011, los artículos 45 y 46 de la Ley 336 de 1996, el artículo 31 literal e) del Decreto 3366 de 2003 y, el artículo 2º de la Resolución 10800 de 2003.

La solicitud de nulidad de los actos administrativos demandados se fundó en los siguientes cuatro (4) cargos:

3.1 Violación del derecho fundamental del debido proceso

Este cargo se subdividió en doce (12) argumentos:

3.1.1 Violación del principio de congruencia por haberse sancionado con fundamento en una conducta sobre la cual no se formuló cargos

En la actuación administrativa no se garantizó el derecho de contradicción y de defensa por cuanto la investigación se abrió con sustento en el código de infracción 587 del artículo 1 de la Resolución no. 10800 de 2003 pero, al momento de decidirse la investigación se declaró la responsabilidad y se sancionó por otro código de infracción distinto que no fue formulado en los cargos, esto es, el código de infracción 518 del artículo 1 de la Resolución no. 10800 de 2003.

Se presentó un desajuste radical entre lo formulado y lo finalmente resuelto lo que supone una modificación sorpresiva de la calificación jurídica que motivó los actos administrativos acusados, razón por la cual se violó el derecho a ser informado de los cargos que se imputan y de contera el derecho de defensa porque cuanto se puso a la empresa en una situación de indefensión.

3.1.2 Violación del artículo 13 de la Constitución Política en concordancia con el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011

Se violó el derecho a la igualdad en la medida en que no se conciliaron las pretensiones presentadas en la solicitud de conciliación radicada el 29 de noviembre de 2016 cuando en otros casos similares la Superintendencia de Puertos y Transporte ha conciliado.

3.1.3 Violación del artículo 29 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 80 de la Ley 1437 de 2011 por no haberse hecho un pronunciamiento sobre todos los argumentos expuestos en los recursos de reposición y en subsidio apelación

Se quebrantó el debido proceso porque el ente investigador en la Resolución no. 28549 de 2016 que resolvió el recurso de apelación no realizó el análisis de todos los argumentos descritos en los recursos interpuestos el 7 de julio de 2015 mediante la radicación no. 2015-560-050961-2, asimismo se desconoció lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 1437 de 2011 que determina que la decisión de los recursos debe ser motivada y debe resolver las peticiones planteadas,

sin embargo en el presente caso no se hizo ningún pronunciamiento sobre los argumentos planteados.

3.1.4 Indebida formulación de cargos

Se vulneró el debido proceso debido a que la conducta realmente cometida y por la que debió formularse cargos era la consagrada en el código de infracción 519 del artículo 1 de la Resolución no. 10800 de 2003 que opera cuando se porta un extracto mal diligenciado, y no la prevista en el código de infracción 518 que se configura por el hecho de no portar el extracto de contrato y con sustento en la cual se formularon los cargos, si se tiene en cuenta que el agente de tránsito fue claro y preciso en las observaciones en indicar que no se portaba un extracto de contrato lo cual no aplica en este caso en tanto que ambas conductas son totalmente distintas.

3.1.5 Falsa motivación por no estar establecido el lugar de los hechos

Los actos administrativos proferidos dentro de la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución no. 31202 de 18 de diciembre de 2014 no señalaron con precisión y claridad el lugar de los hechos que lo originan lo cual es un aspecto esencial cuya omisión genera vicios, en ese sentido los actos acusados fueron notificados inobservando el lugar de ocurrencia de los hechos tal como se observa en la casilla 2 del Informe Único de Infracción de Transporte donde no se menciona la ciudad del acontecimiento, es decir, los presupuestos fácticos y jurídicos para que se configure un hecho que justifique una investigación y posterior sanción.

3.1.6 Desconocimiento del principio de legalidad

La Superintendencia de Puertos y Transporte abrió la investigación con base en lo dispuesto en el código de infracción 518 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003 que dispone "*permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato*" lo cual desconoce el principio de legalidad, por cuanto es evidente que para la fecha de imposición del Informe Único de Infracciones de Transporte que data del 23 de diciembre de 2012 aún no estaba reglamentado el Formato Único

de Extracto de Contrato (FUEC) que tan solo se hizo el 5 de junio de 2014 a través de la Resolución no. 1558, por lo tanto la conducta por la cual supuestamente se cometió la infracción y que dio origen a la presente investigación e imposición de la sanción nunca no existió.

3.1.7 No se dio aplicación al artículo 45 de la Ley 336 de 1996

El derecho del debido proceso fue afectado en la medida en que la entidad demandada al abrir la investigación administrativa no dio aplicación al artículo 45 de la Ley 336 de 1996 en el sentido de imponer inicialmente como sanción la amonestación y solo de manera subsidiaria la multa, el Ministerio de Transporte en el concepto MT 20101340224991 señaló la obligatoriedad de aplicar en primera instancia la sanción de amonestación.

3.1.8 Violación del artículo 237 de la Ley 1437 de 2011 – imposibilidad legal de reproducir un acto declarado nulo

La conducta por la cual se sancionó es la descrita en el código de infracción no. 518 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003 que corresponde a una transcripción literal de la conducta descrita en el literal e) del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, por lo que se debe tener en cuenta que el artículo 237 del CPACA dispone que ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas.

3.1.9 Indebida aplicación del literal e) del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003

Se infringieron el debido proceso y el principio de legalidad por haberse aplicado el código de infracción 518 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003 que codifica el literal e) del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, norma esta última que fue declarada nula mediante la sentencia de 19 de mayo de 2016 en el proceso con número de radicación 11001-03-24-000-2008-00107-00.

De la lectura de la Resolución no. 10800 de 2003 se tiene que su fin es reglamentar el formato para el informe de infracciones de transporte de que trata el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, norma que dispone que 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, dicha resolución no contiene una verdadera norma jurídica en materia sancionatoria sino que da una idea a las autoridades de control para imponer sanciones, por lo que no establece verdaderas normas de conducta.

La misma Resolución no. 10800 de 2003 dispone que su objeto es facilitar a las autoridades de control la aplicación de las nuevas disposiciones consagradas en el Decreto 3366 de 2003.

Por lo anterior se desconoció el principio de legalidad puesto que en la investigación administrativa no existe una norma válida que establezca cuál es la conducta presuntamente cometida ni los verbos rectores o sujetos pasivos, por lo que no se puede pretender encuadrar la conducta en una codificación de una norma declarada nula o en un artículo general de la Ley 336 de 1996.

3.1.10 Inaplicabilidad del literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 por tipificación errada – indebida formulación de cargos e indebida motivación de acto administrativo

El literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 no puede ser aplicado en el presente caso por motivo de que solo fija los límites generales de la multa entre 1 y 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes y su aplicación se presenta solo en los demás casos donde no esté tipificada la sanción, convirtiéndose entonces en una norma de reenvío en blanco por cuanto no se especifica ni indica quién comete la conducta, las circunstancias o los verbos rectores de esta.

La anterior disposición fue erróneamente tipificada en la presente investigación en la medida en que la supuesta falta se encuentra determinada en el código de infracción no. 518 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003, sin embargo los cargos señalados en el auto de apertura de la investigación no especifican

28/

la conducta de que trata el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, es decir, no hay certeza sobre la conducta reprochable.

La correcta motivación de la resolución de apertura de la investigación es necesaria para garantizar el derecho de defensa porque si no se expone de manera clara y específica en qué se fundamenta la investigación la empresa no puede defenderse ni aportar pruebas que contradigan lo que se imputa.

3.1.11 Se inició la investigación administrativa con fundamento en un código de inmovilización

La Superintendencia de Puertos y Transporte inició la investigación administrativa sin ningún fundamento probatorio debido a que se dio apertura a la investigación y se falló con sustento en el código de inmovilización no. 587 sin tenerse en cuenta que el agente de tránsito diligenció erróneamente la casilla no. 7 del Informe Único de Infracciones de Transporte pues debió señalar un código de infracción mas no de inmovilización, de manera que no existe claridad o certeza si la infracción se cometió pues no hay mención de un código de infracción, asimismo la entidad demandada en otras oportunidades ha exonerado a empresas de transporte por situaciones similares tal como se observa en las Resoluciones nos. 13695 de 19 de mayo de 2016 y 14269 de 12 de mayo de 2016.

3.1.12 Se declaró la responsabilidad y se sancionó con base en una norma en blanco

La Superintendencia de Puertos y Transporte abrió la investigación administrativa y sancionó con fundamento en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 sin tener en cuenta que dicha disposición es una norma en blanco que no especifica la conducta que es objeto de sanción, de modo que se incurrió en indebida aplicación de la norma.

3.2 Violación del artículo 2 de la Resolución no. 10800 de 2003 que reglamenta el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003

Se violó el artículo 2 de la Resolución no. 10800 de 2003 que reglamenta el formato para el informe de infracciones de transporte de que trata el artículo 54

del Decreto 3366 de 2003, norma esta última que preceptúa claramente que los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que para el efecto reglamente el Ministerio de Transporte, informe que se tendrá como prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente, no obstante en el presente asunto el agente de tránsito no consignó toda la información requerida en el informe y omitió indicar el nombre de la ciudad donde supuestamente se cometió la infracción.

Tampoco se dio aplicación al principio de *in dubio pro reo* en concordancia con los principios de economía, celeridad y eficacia dado que no existía mérito para abrir la investigación administrativa pues la casilla no. 2 del Informe Único de Infracción de Transporte no fue llenada, por lo que no se definieron en debida forma las circunstancias del lugar de los hechos.

3.3 Se vulneró el artículo 46 de la Ley 336 de 1996

Hubo exceso en la potestad reglamentaria por cuanto la conducta tipificada en el Decreto 3366 de 2003 y la Resolución no. 10800 de 2003 no está establecida en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, de manera que se está imponiendo una sanción no contemplada en la ley y por lo tanto se violó el principio de reserva legal debido a que en ejercicio de la potestad reglamentaria que le asiste al Gobierno Nacional este solo puede desarrollar o reglamentar lo que por ley esté previamente definido, en ese sentido cualquier conducta que se pretenda tipificar como sanción debe estar preestablecida en la ley.

Es por ello que la entidad demandada debe revocar los actos objeto de control en virtud de que la conducta fue tipificada de manera irregular por parte del Ministerio de Transporte por el hecho de haber excedido la facultad reglamentaria.

La Ley 336 de 1996 no puede aplicarse sin una ley válida que la reglamente, es decir, la aplicación de multas quedó condicionada a la existencia de una reglamentación, lo cual se hizo en el Decreto 3366 de 2003 empero este fue declarado nulo y, en todo caso en el evento de imponerse multas debe ser de 1

salario mínimo legal mensual vigente para no incurrir en violación de los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad.

3.4 Violación del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 – falta de competencia

Es flagrante la violación de lo señalado en el artículo 52 del CPACA ya que el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación fue notificado el 1º de agosto de 2016, es decir, pasado más de un año desde la fecha en que fueron interpuestos los recursos que data el 10 de julio de 2015.

Solo la notificación puede interrumpir el término de caducidad y no basta con la expedición ya que solo a partir de su notificación es oponible el acto.

El legislador y el Consejo de Estado en forma clara y precisa establecen las circunstancias en las cuales la administración pierde la facultad para sancionar al administrado, la primera es cuando hayan transcurrido tres años desde la ocurrencia de los hechos sin que se hubiese notificado el acto administrativo sancionatorio y, la segunda, cuando haya transcurrido un año sin que se decidan los recursos interpuestos en debida forma en el término indicado, dichos pronunciamientos buscan garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso del administrado y así evitar que este quede en una situación indefinida y de incertidumbre respecto de la investigación administrativa iniciada en su contra.

Para el caso de la pérdida de competencia cuando no se resuelven los recursos dentro del año siguiente a su interposición se debe tener presente que el objetivo del legislador es la culminación definitiva del trámite que se inició, el que finaliza una vez se notifica el acto administrativo que decide el recurso de apelación ya que es en ese momento donde adquiere firmeza el acto administrativo, es por ello que el investigador está obligado a decidir los recursos y ponerlos en conocimiento en el término de un año después de interpuestos los recursos.

Es evidente que la Superintendencia de Puertos y Transporte era incompetente para resolver y notificar el recurso de apelación por cuanto ya había transcurrido más de un año después de la debida interposición del mismo.

4. Contestación de la demanda por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte

Mediante escrito radicado el 26 de octubre de 2017 ante la Oficina de Administración y Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá (fls. 87 a 93 vto. cdno. ppaí. no. 1) la Superintendencia de Puertos y Transporte contestó la demanda, actuación en la que frente a los cargos de nulidad esgrimió los siguientes argumentos de defensa:

1) La censura de supuesta violación del derecho del debido proceso es errada debido a que la sanción se impuso en virtud de la violación del código de infracción no. 587 del artículo 1 de la Resolución no. 10800 de 2003 por lo que los actos administrativos demandados fueron expedidos atendiendo el principio de congruencia, además se debe tener en cuenta que si bien el mencionado código de infracción es una norma en blanco esta encajó en la situación fáctica descrita por el agente de tránsito en el Informe Único de Infracciones de Transporte no. 347581 de 23 de diciembre de 2012.

2) El Informe Único de Infracciones de Transporte es un documento público elaborado por un servidor público que se presume legal y que contiene la infracción claramente determinada, en el presente caso se tiene que este informe no ha sido tachado de falso por la empresa demandante y por lo tanto goza de presunción de legalidad, en ese sentido fue valorado como prueba obrante en el expediente y no es cierto que existan irregularidades en su contenido por no haber sido objetado en forma idónea ni haberse afectado su credibilidad o validez.

3) Respecto de la presunta violación del artículo 45 de la Ley 336 de 1996 se debe recordar que dicha ley consagra en los artículos 44 a 52 las sanciones y procedimientos aplicables, donde no se indica que la amonestación sea la única sanción a aplicar ni tampoco que deba ser aplicada en primer lugar que otras sanciones ya que, estas se emplean de acuerdo con la gravedad de la conducta y Cootransdorado Ltda ha sido infractora de la normatividad de transporte en diversas ocasiones por lo que se le han impuesto sanciones de índole económico, situación que no era un hecho aislado al caso de la referencia.

4) El Decreto 3366 de 2003 establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor y determina unos procedimientos, sobre dicha norma se tiene que si bien el Consejo de Estado declaró la nulidad de algunas disposiciones los actos acusados no se sustentaron en el artículo 32 del mencionado decreto tal como se evidencia con la lectura de su contenido.

5) Los criterios de gradualidad de la sanción se encuentran determinados en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996 y de acuerdo con dicha norma la sanción de multa de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes impuesta a Cootransdorado Ltda fue graduada dentro de los parámetros legalmente preestablecidos.

6) Todos los documentos y pruebas demuestran que en la fecha de los hechos la demandante presentaba una situación irregular que ameritaba un procedimiento sancionatorio el cual se llevó a cabo con garantía plena de los derechos del debido proceso, de defensa y contradicción, y Cootransdorado Ltda no logró desvirtuar la presunción de legalidad del Informe Único de Infracciones de Transporte.

7) La sanción fue impuesta respetando estrictamente los derechos de defensa y contradicción de la demandante por lo tanto no es de recibo el argumento alusivo a la supuesta violación del derecho del debido proceso, más aún si se tiene en cuenta que se le permitió en todas las instancias ejercer el derecho de defensa.

Asimismo se respetaron los principios de publicidad, contradicción, legalidad de la prueba, juez natural y doble instancia, y en relación con las pruebas debe tenerse presente que la empresa en ningún momento aportó material probatorio que demostrara que cumplió con portar la documentación requerida como lo era el extracto de contrato, por consiguiente la entidad demandada tiene una causa que justifica su actuación, un marco legal, criterios de legalidad, certeza sobre los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable.

8) Los actos administrativos demandados cuentan con sustento normativo en el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 modificado por el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 8 de la Resolución 4100 de 2004 del Ministerio de Transporte, por el hecho de haber incurrido la parte actora en la conducta descrita en el código de infracción 587 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003, de manera que las decisiones adoptadas gozan de presunción de legalidad.

De igual forma los actos fueron proferidos dentro de la órbita de funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte quien actuó amparada en las normas especiales que rigen el transporte público terrestre de carga y no se observa que la sanción se hubiere expedido con violación del debido proceso o desviación de poder sino, por el contrario en ejercicio de los parámetros legales dispuestos para la imposición de multas.

5. Alegatos de conclusión

Durante el trámite de la audiencia de alegaciones y juzgamiento llevada a cabo el 31 de julio de 2019 (fls. 263 a 271 cdno. ppal. no. 1) en cumplimiento de lo establecido en el artículo 181 del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión.

De conformidad con lo previsto en el artículo 182 *ibidem* tanto la parte actora como la demandada presentaron los respectivos alegatos de conclusión (alegatos en audio contenido en el cd visible en el folio 273 cdno. ppal. no. 1 - grabación desde el minuto 34:51 a 35:10 y, 35:26 a 35:51, respectivamente) reiterando lo expuesto en la demanda y en la contestación de esta, respectivamente.

6. La sentencia de primera instancia

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá DC en providencia emitida en audiencia de alegaciones y juzgamiento de 31 de julio de 2019 (fls.

263 a 271 cdno. ppal. no. 1) falló el proceso en el sentido de acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Los fundamentos de la decisión del juez de primera instancia frente a los cargos de la demanda fueron los siguientes:

1) La facultad sancionatoria que le ha sido atribuida a las autoridades administrativas impone que esta debe ser restringida en el tiempo en tanto que constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y del debido proceso que les asiste a los particulares, la cual le asigna al Estado los deberes de obrar con diligencia y eficacia cuando hace uso del derecho administrativo sancionador.

La fijación de un plazo dentro del cual las autoridades administrativas pueden imponer una sanción está íntimamente relacionada con el derecho que tienen los administrados para que se les defina su situación jurídica cuando se adelantan investigaciones de esta índole pues, no pueden quedar sujetos de manera indefinida y sin resolución a los procedimientos administrativos sancionatorios en virtud del postulado que hace parte del debido proceso según el cual las investigaciones deben adelantarse sin dilaciones injustificadas.

2) Del artículo 52 del CPACA se puede colegir que el procedimiento para imponer sanciones caduca a los tres años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión susceptible de sanción, término dentro del cual el acto administrativo sancionador debe haber sido expedido y notificado, diferente al que resuelve los recursos, pues, los actos que se deriven de la resolución de los recursos interpuestos deben ser decididos en el término de un año a partir de su debida y oportuna interposición so pena de la pérdida de competencia del ente sancionador, caso en el cual el recurso debe entenderse resuelto en favor del recurrente.

La jurisprudencia de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha sostenido que la obligación de decidir los recursos en el término de un año previsto en el segundo aparte del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no se agota con la expedición formal del acto administrativo sino que

exige también que tal resolución haya sido puesta en conocimiento del investigado dentro de ese término, postura que ha sido corroborada igualmente por el Consejo de Estado.

3) En ese sentido atendiendo la correcta interpretación de la norma es claro que el término para la resolución de los recursos de un año impone no solo su decisión sino también la notificación de esta.

4) Los recursos de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución no. 9856 de 10 de junio de 2015 proferida por la Superintendencia de Puertos y Transporte fueron interpuestos por la demandante el 10 de julio de 2015 por lo que la administración contaba hasta el 10 de julio de 2016 para resolverlos y notificarlos.

No obstante lo anterior el recurso de apelación fue resuelto mediante la Resolución no. 28549 de 8 de julio de 2016 y notificado por aviso el 1º de agosto de 2016, en consecuencia de produjo la pérdida de competencia por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte ya que si bien decidió los recursos dentro del año siguiente a su interposición la notificación fue posterior, de manera que actuó por fuera del término establecido en el artículo 52 del CPACA y por lo tanto los recursos se entienden decididos en favor del interesado.

4) En virtud de lo expuesto se declaró, por una parte, la nulidad de los actos acusados y, de otro lado, se dispuso que la empresa demandante no está en obligación de pagar la multa impuesta toda vez que no se acreditó que ya hubiese efectuado el pago de esta por lo que se negaron las demás pretensiones de la demanda.

7. El recurso de apelación

En la audiencia alegaciones y juzgamiento de 31 de julio de 2019 la parte demandada presentó y sustentó en forma verbal recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia (recurso en audio contenido en el cd visible en el folio 273 cdno. ppal. no. 1 - grabación desde el minuto 58:45) medio de

impugnación este que fue concedido mediante auto proferido en audiencia de conciliación de 23 de septiembre de 2019 (fls. 274 y 275 *ibidem*).

Los argumentos del recurso de alzada en síntesis son los siguientes:

El artículo 52 del CPACA consagra dos situaciones, en primer lugar desarrolla lo referente a la caducidad de la facultad sancionatoria y, en el segundo inciso desarrolla lo concerniente a la pérdida de competencia, la norma en el sentido literal dispone que los recursos contra los actos administrativos sancionatorios se deben decidir dentro del año siguiente a su interposición, en ese contexto se debe tener presente que en este caso en particular los recursos fueron interpuestos el 10 de julio de 2015 y la Resolución no. 28549 que resolvió el recurso de apelación contra el acto que impuso la sanción fue expedida el 8 de julio de 2016, es decir, dentro del año siguiente a la interposición de los recursos de acuerdo a la interpretación exegética de la norma, por lo tanto deben negarse las pretensiones de la demanda.

De otro lado, si bien existen decisiones sobre la interpretación del artículo 52 del CPACA por parte de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca lo cierto es que el órgano de cierre, esto es, la Sección Primera del Consejo de Estado no ha emitido ningún pronunciamiento al respecto y la jurisprudencia citada por el juzgado de primera instancia es de la Sección Cuarta del Consejo de Estado que conoce específicamente de asuntos tributarios.

8. Actuación surtida en segunda instancia

Por auto de 7 de octubre de 2019 (fl. 4 cdno. apelación) se admitió el recurso de apelación y, posteriormente, el 28 de octubre de 2019 (fl. 8 *ibidem*) se corrió traslado a las partes para que por escrito presentaran los alegatos de conclusión por el término común de diez (10) días y, por el mismo lapso al Ministerio Público para que emitiera concepto.

En dicho término la parte actora presentó escrito de alegatos de conclusión (fls. 10 y 12 cdno. apelación) en el que reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

9. Concepto del Ministerio Público

La Agente del Ministerio Público emitió concepto (fls. 14 a 19 vltos. cdno. apelación) en los siguientes términos:

- 1) La actuación administrativa culmina por regla general con un acto administrativo expreso que decide favorable o desfavorablemente la petición, por excepción esa actuación puede culminar con un acto administrativo ficto positivo, esto ocurre cuando la administración omite resolver en tiempo, esto es, en el año el recurso interpuesto contra el acto que impone la sanción, en este caso el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 dispone que el recurso se entiende resuelto en favor del recurrente lo que quiere decir que la petición de revocatoria del acto administrativo sancionatorio se entiende aceptada.
- 2) Para efectos de que opere el silencio administrativo, que en materia sancionatoria tiene consecuencias positivas como lo establece el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, este se produce si la administración no resuelve en el término de un año los recursos de reposición y apelación a partir de su interposición en debida forma, norma que por su claridad no admite razonamientos adicionales.
- 3) El término de un año debe contarse a partir del 10 de julio de 2015 fecha en que el recurrente de manera oportuna interpuso el recurso de reposición y en subsidio apelación.
- 4) No puede aceptarse como vinculante un acto administrativo que no ha sido comunicado al administrado a quien va dirigido y a quien lo afecta jurídicamente.
- 5) El acto administrativo que resolvió el recurso de apelación por haber sido notificado el 2 de agosto de 2016 resultó abiertamente extemporáneo en atención a que el término legal venció el 10 de julio de 2016.
- 6) El Consejo de Estado ya en un caso similar expuso que el recurso debe ser decidido so pena de pérdida de competencia en el término de un año contado a partir de su debida y oportuna interposición, se debe entender que conlleva no

solo la expedición del acto sino también su notificación, por cuanto si se restringe la interpretación de ese vocablo iría en contra de la finalidad que persigue la norma de sancionar la morosidad de la administración.

7) De conformidad con el artículo 85 de la Ley 1437 de 2011 la firmeza del acto ficto positivo tiene ocurrencia desde el día siguiente a la fecha en que se configuró el silencio pero, se exige la protocolización para hacer valer la decisión ficta positiva ante terceros y ante la administración.

8) El acto ficto positivo para hacerlo efectivo no debe perder fuerza ejecutoria puesto que si no se protocolizó oportunamente o no se pidió que se declarara su ocurrencia el plazo de 5 años para establecer la pérdida de la fuerza ejecutoria debe contarse a partir del día siguiente de la ocurrencia del silencio positivo.

Si el acto presunto derivado del silencio administrativo positivo nace a partir del día siguiente del vencimiento del plazo de un año que tiene la administración para decidir en este caso el recurso de apelación, a partir de ese momento el beneficiario del acto ficto puede reclamar a la administración para que haga lo que corresponda con el fin de ejecutar el derecho reconocido.

La administración en el evento de aceptar y declarar la configuración del silencio administrativo deberá proveer lo necesario para que se ejecute y en caso de no hacerlo el beneficiario podrá conminar a la administración para que proceda de conformidad.

9) No debe confundirse la validez de la actuación con su eficacia como quiera que, una cosa es que el acto administrativo cumpla los requisitos esenciales para ser válido y, otra distinta es que produzca consecuencias jurídicas por falta de notificación *"de donde tratándose del acto que resuelve el recurso de apelación, se requiere que esta sea oportuna, para evitar que se configure la figura estatuida en favor del particular, que acarrea que las pretensiones del administrado se entiendan falladas en su favor."* (fl. 18 vlto. cdno. apelación).

10) Por lo anotado debe confirmarse la sentencia de primera instancia puesto que se configuró el acto ficto positivo a partir del 10 de julio de 2016 y por ende la notificación realizada por la Superintendencia de Puertos y Transportes se torna extemporánea por haber actuado la administración por fuera del término definido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, lo cual conlleva la pérdida de competencia de la entidad demandada como lo ha expuesto reiteradamente la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls. 19 cdno. apelación).

Además, la Corte Constitucional en la sentencia C-875 de 2011 al decidir sobre la constitucionalidad del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 señaló que la hipótesis del silencio administrativo que consagra la citada norma *“reconoce que la administración tiene un deber de respeto por los derechos fundamentales de los administrados”* y, por tanto, como lo sostiene el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, asigna al vocablo “decidir” el *“dar resolución oportuna a los recursos interpuestos contra los actos administrativos sancionatorios.”* (fl. 19 cdno. apelación).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) aspecto preliminar, 2) objeto de la controversia, 3) objeto de la apelación y competencia del *ad quem*, 4) análisis de la impugnación y, 5) condena en costas.

1. Aspecto preliminar

Pone de presente la Sala de Decisión que el Consejo Superior de la Judicatura expidió los Acuerdos Nos. PCSJA20-11519 del 16 de marzo de 2020, PCSJA20-11521 del 21 de marzo de 2020, PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, PCSJA20-11556 del 22 de mayo 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 mediante los cuales suspendió

los términos judiciales desde el 17 de marzo hasta el 30 de junio de 2020, exceptuando las acciones constitucionales, *habeas corpus* y controles inmediatos de legalidad, como parte de las medidas adoptadas para la preservación de la vida y la mitigación de riesgos con ocasión de la situación de emergencia sanitaria generada por la irrupción y pandemia del denominado coronavirus Covid-19.

A partir del Acuerdo No. PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020 igualmente proferido por el Consejo Superior de la Judicatura se incluyó como excepción a esa suspensión aquellos procesos que en cualquiera de los medios de control jurisdiccional establecidos en la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 01 de 1984, inclusive, se encuentren para dictar sentencia, de primera, única o segunda instancias, así como sus aclaraciones o adiciones, decisiones que se notificarán electrónicamente (artículo 5, numeral 5.5).

Procede entonces la Sala a resolver el presente asunto por haberse levantado la medida de suspensión de los términos judiciales

2. Objeto de la controversia

El objeto de la controversia planteada consiste en la discusión de legalidad de la Resolución no. 9856 de 10 de junio de 2015 proferida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transportes a través de la cual se impuso una sanción de multa a la sociedad demandante en cuantía de \$2.833.500, por haber incurrido en la conducta descrita en el código de infracción no. 587 del artículo 1º de la Resolución no. 10800 de 2003 del Ministerio de Transporte en concordancia con el código de infracción no. 518 de esa misma resolución, en atención a lo dispuesto en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Asimismo se solicita la nulidad de la Resolución no. 14918 de 13 de mayo de 2016 expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra del acto administrativo inicial, y de la Resolución no. 28549 de 8 de

julio de 2016 emitida por el Superintendente de Puertos y Transporte por la cual se resolvió el recurso de apelación esgrimido en contra del acto que impuso la sanción con confirmación en su totalidad.

Para el efecto la sociedad demandante adujo como cargos o cuestionamientos de ilegalidad los siguientes: a) violación del derecho fundamental del debido proceso, este cargo se subdividió en estos argumentos: i) violación del principio de congruencia por haberse sancionado con fundamento en una conducta sobre la cual no se formuló cargos, ii) violación del artículo 13 de la Constitución Política en concordancia con el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, iii) violación del artículo 29 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 80 de la Ley 1437 de 2011 por no haberse hecho un pronunciamiento sobre todos los argumentos expuestos en los recursos de reposición y en subsidio apelación, iv) indebida formulación de cargos, v) falsa motivación por no estar establecido el lugar de los hechos, vi) desconocimiento del principio de legalidad, vii) no se dio aplicación al artículo 45 de la Ley 336 de 1996, viii) violación del artículo 237 de la Ley 1437 de 2011 – imposibilidad legal de reproducir un acto declarado nulo, ix) indebida aplicación del literal e) del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, x) inaplicabilidad del literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 por tipificación errada – indebida formulación de cargos e indebida motivación de acto administrativo y, xi) se inició la investigación administrativa con fundamento en un código de inmovilización, b) violación del artículo 2 de la Resolución no. 10800 de 2003 que reglamenta el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, c) se vulneró el artículo 46 de la Ley 336 de 1996 y, d) violación del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 – falta de competencia.

El juez de primera instancia accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda por considerar que se presentó la pérdida de competencia de la Superintendencia de Puertos y Transportes para resolver los recursos interpuestos en sede administrativa en los términos del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 por estar demostrado que la parte actora interpuso los recursos de reposición y en subsidio apelación en contra del acto que impuso la sanción el 10 de julio de 2015, pero, que no obstante ello el acto administrativo a través del cual se resolvió el recurso de apelación fue notificado por aviso a la parte actora el 1º de agosto de 2016 quedando surtida la notificación el 2 de agosto

de 2016, es decir por fuera del término establecido en la citada norma que es de un año.

El problema jurídico en esta la segunda instancia según el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada consiste en determinar lo siguiente:

a) Si la entidad demandada resolvió la actuación administrativa atendiendo lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 ya que esa norma solo obliga a la administración que dentro del año siguiente a la interposición de los recursos estos deben ser decididos pero nada dispone respecto de la notificación de aquellos dentro de ese mismo término.

b) Si los actos administrativos a través de los cuales se desataron los recursos interpuestos en la vía gubernativa fueron expedidos dentro del término de un año contado a partir de su interposición como lo señala el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

c) Si la Superintendencia de Puertos y Transporte actuó con competencia para expedir los actos acusados y si operó o no el fenómeno jurídico del silencio administrativo positivo.

3. Objeto de la apelación y competencia del *ad quem*

Sobre el punto cabe advertir que dentro del asunto de la referencia únicamente interpuso recurso de apelación la parte demandada.

De acuerdo con lo anterior se tiene que se trata de una situación de apelante único donde de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso¹, norma aplicable en virtud de la remisión legal contenida en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, la competencia del juez en segunda instancia se reduce al análisis de los puntos objeto del recurso.

En efecto el artículo 328 del Código General del Proceso preceptúa:

¹ Normatividad procesal aplicable atendiendo el criterio consignado en el Acuerdo no. PSAA-10392 de 1 de octubre de 2015 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y en la Sentencia C-229 de 21 de abril de 2015 proferida por la Corte Constitucional, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

“Artículo 328.- El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.”. (resalta la Sala).

En ese contexto es claro que el *ad quem*, cuando se trata de apelante único, solo puede revisar la actuación en cuanto tiene que ver con los motivos de la impugnación, vale decir, no puede el juez de segunda instancia entrar a analizar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, razón por la cual la competencia funcional de esta Corporación se encuentra restringida legalmente.

4. Análisis de la impugnación

En los términos en que ha sido planteada la controversia la sentencia apelada será confirmada por las razones que se exponen a continuación:

1) El recurso de alzada ejercido por la Superintendencia de Puertos y Transporte se centra en señalar que el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 consagra que la obligación que le asiste a la entidad respecto de la resolución de los recursos presentados contra el acto que impuso la sanción es que debía decidirlos, mas no notificarlos, en un término no mayor a un año, término dentro del cual se expidieron los actos administrativos a través de los cuales se desataron los recursos interpuestos en sede administrativa.

El citado argumento formulado por la parte demandada no está llamado a prosperar por las siguientes razones:

a) El debate suscitado en el recurso de alzada se contrae a determinar si dentro del término previsto en el segundo aparte del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 “*un (1) año*”, la autoridad administrativa debe exclusivamente expedir el acto administrativo que resuelve los recursos contra la decisión sancionatoria o, si por el contrario la prerrogativa de “*decidir*” implica expedir y notificar el acto administrativo que contiene la decisión de los recursos y que finalmente le da firmeza o ejecutoria al acto sancionatorio.

b) En ese contexto adquiere pertinencia referir que de conformidad con los numerales 9 y 13 del artículo 10 del Decreto 2741 de 2001 que modificó el artículo 14 del Decreto 1016 de 2000 la Superintendencia de Puertos y Transporte es la autoridad administrativa encargada de investigar y sancionar las conductas presuntamente trasgresoras de las normas relativas al transporte terrestre.

En efecto esas disposiciones preceptúan lo siguiente:

“Artículo 10. Modifícase el artículo 14 del Decreto 1016 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 14. Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor. Son funciones de la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, sin perjuicio de las que corresponden a las entidades territoriales y demás autoridades, las siguientes:

(...).

9. Asumir de oficio o a solicitud de cualquier autoridad o persona interesada, la investigación de las violaciones de las normas relativas a las funciones de los organismos de tránsito, así como de las relativas al transporte terrestre de conformidad con la legislación vigente y las demás que se implementen al efecto.

(...).

13. Sancionar y aplicar las sanciones a que diere lugar en desarrollo de la labor de inspección, control y vigilancia en materia de transporte terrestre automotor y centros de enseñanza automovilística.

(...).” (destaca la Sala).

c) Empero, la facultad administrativa sancionatoria que ostenta la

Superintendencia de Puertos y Transporte se encuentra delimitada por los términos de caducidad previstos en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, disposición que en virtud de la interpretación sistemática y armónica de las disposiciones procedimentales administrativas exigen valorar también el contenido y alcance de los artículos 85 y 87 de la Ley 1437 de 2011, observemos:

“Ley 1437 de 2011

(...).

Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. *Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver. Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución. La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria”.*

(...).

Artículo 85. “Procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo. *La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto. La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.*

Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico”.

(...):

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. *Los actos administrativos quedarán en firme:*

(...)

2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos". (resalta la Sala).

d) Ahora bien, en cuanto al contenido y alcance del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 la Sala reitera lo analizado y aplicado en oportunidad anterior², en los siguientes términos:

(i) Se resaltan los verbos utilizados por el legislador al redactar el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, esto es, que durante el término de 3 años contados a partir de la ocurrencia del hecho la autoridad administrativa debe *"expedir y notificar"* el acto administrativo que impone la sanción, en tanto que frente a los recursos interpuestos en torno al precitado acto la administración ostenta la obligación de *"decidirlos"* dentro del término de un (1) año contado a partir de su oportuna y debida interposición.

(ii) En ese sentido nótese que si se acogiera la posición de interpretación exegética no le sería posible a la Sala concluir que la obligación de decidir los recursos se agota con la expedición formal del acto administrativo porque, de lo contrario así habría sido expresamente indicado por el legislador mediante la invocación del verbo *"expedir"* y no el de *"decidir"*.

(iii) Por consiguiente el texto normativo impone valorar, de un lado, el contenido y alcance de la expresión *"dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver"*, con el fin de reconocer los efectos que la

² Sentencia de 23 de junio de 2016, expediente no. 110013334004201500087-00, actor: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá SA ESP, MP Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón; Sentencia de 28 de septiembre de 2016, expediente no. 11001-33-34-003-2015-00098-01, actor: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá SA ESP, MP Dr. Fredy Ibarra Martínez; Sentencia de 22 de septiembre de 2016, expediente no. 11001-33-34-002-2015-00190-01, actor: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá SA ESP, MP Dr. Fredy Ibarra Martínez y Sentencia de 17 de Noviembre de 2016, expediente no. 11001-33-34-001-2015-00333-01, actor: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá SA ESP, MP Dr. Fredy Ibarra Martínez, Sentencia de 1 de diciembre de 2016, expediente no. 11001-33-34-003-2015-00113-01, actor: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá SA ESP, MP Dr. Fredy Ibarra Martínez.

superación del precitado término tienen sobre la facultad sancionatoria de la autoridad administrativa (pérdida de competencia por caducidad) y los derechos del administrado (silencio administrativo positivo, con las consecuencias de definición de su situación jurídica concreta y entender satisfechos sus derechos con la omisión de la administración).

Pero igualmente, de otra parte, debe también efectuarse una interpretación sistemática y armónica de las disposiciones procedimentales administrativas que le dan efecto útil a la precitada disposición, esto es, los artículos 85 y 87 de la Ley 1437 de 2011, según los cuales: i) *“la persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto”* y, ii) *“los actos administrativos quedarán en firme desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos”*.

(iv) En esa perspectiva para la Sala es claro que la obligación de decidir los recursos en el término de un (1) año previsto en el segundo aparte del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no se agota con la sola expedición formal del acto administrativo, sino que exige también que tal decisión sea efectivamente puesta en conocimiento del investigado dentro de ese término, toda vez que conforme al artículo 87 *ibidem* solo con la notificación, comunicación o publicación de los actos que resuelven los recursos se imprime firmeza a la decisión sancionatoria que resuelve una situación jurídica particular³ y, en virtud del artículo 85 *idem* para protocolizar el silencio administrativo positivo en los casos de no decisión oportuna de un recurso el gobernado debe efectuar

³ Al respecto, debe traerse a colación que en el XVI Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que tuvo ocasión los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2010 en la ciudad de Cartagena, específicamente en la mesa de trabajo liderada por el Consejero de Estado Álvaro Naranjo Vargas, el entonces Magistrado y hoy Consejero de Estado, Carlos Enrique Moreno Rubio planteó la postura de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, relacionada con la necesidad de abordar en el proyecto del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo la temática de caducidad de la facultad administrativa sancionatoria en la resolución de los recursos contra los actos administrativos sancionadores y resolver la tricotomía interpretativa que se había planteado con las tres tesis del Consejo de Estado: oportunidad en la que al referirse al contenido y alcance de la palabra “decidir” se asimiló la misma al término de ejecutoria del acto administrativo, toda vez que antes de su notificación y ejecutoria no puede entenderse que la administración ha adoptado la decisión, como en efecto se incorporó al proyecto que fue llevado al Congreso de la República y aprobado en la Ley 1437 de 2011.

una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término de un año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

(v) En consecuencia la Sala advierte que hacer una interpretación en sentido contrario, como lo propone la Superintendencia de Puertos y Transporte, implicaría: (i) desconocer el contenido y alcance sistemático de las disposiciones procedimentales administrativas a que se ha hecho referencia, (ii) restarle efecto útil a la prescripción del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, desatendiendo las consecuencias de la caducidad de la facultad sancionatoria y la pérdida de competencia de la autoridad administrativa, (iii) desconocer al administrado su derecho a: i) obtener oportuna resolución de sus peticiones -en la modalidad de recursos-⁴, ii) beneficiarse de las consecuencias de los actos administrativos fictos positivos que la normatividad prevé en su favor; iii) la oportuna definición de su situación jurídica particular, (iv) atentar contra la seguridad jurídica, habida consideración que si para el administrado nace el derecho a protocolizar el silencio administrativo positivo en su favor a partir del día siguiente al transcurrir el término de un año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, mal podría pensarse que después de agotado tal término (en cualquier momento) la autoridad administrativa podría sorprender al particular con la notificación de un acto que, aunque proferido dentro del periodo de un año le es desfavorable a sus pretensiones y desconoce los efectos del silencio administrativo positivo, tal como aconteció en este caso concreto, en tanto que se encuentra demostrado que aun cuando a partir del 11 de julio de 2016 había nacido para la parte actora el derecho a protocolizar el silencio administrativo positivo y a entender resuelta la situación en su favor, la Superintendencia de Puertos y Transportes le sorprendió con la notificación por aviso surtida el 2 de agosto de 2016 de una resolución que aunque emitida el 8 de julio de 2016 le era contraria a sus pretensiones y desconocía los efectos del silencio administrativo positivo.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-181 del 22 de febrero de 2008. MP. Clara Inés Vargas Hernández.

“Al respecto, la Corte en su jurisprudencia ha señalado que si el derecho de petición tiene por objeto obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 Superior. De tal forma que si la administración no tramita o no resuelve los recursos dentro de los términos señalados legalmente, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la respectiva acción de tutela para salvaguardar su derecho fundamental”.

En efecto, el recurso de reposición y el subsidiario de apelación interpuestos por la parte actora en contra de la Resolución no. 9856 de 10 de junio de 2015 a través de la cual se impuso la sanción de multa fueron radicados el 10 de julio de 2015 (fls. 125 a 151 cdno. ppal. no. 1), por lo que en virtud de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con los artículos 85 y 87 *ibidem* la Superintendencia de Puertos y Transporte disponía hasta el 10 de julio de 2016 para decidir la impugnación presentada, es decir para resolver los recursos interpuestos y poner en conocimiento tales decisiones a través de las respectivas notificaciones a la parte actora, pero, la entidad demandada si bien el 8 de julio de 2016 profirió la Resolución no. 28549 a través de la cual resolvió el recurso de apelación (fls. 42 y 43 vlto. cdno. ppal. no. 1) lo cierto es que esa decisión se notificó por aviso entregado el 1º de agosto de 2016 (fls. 44 a 46 *ibidem*) por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 el cual establece que la notificación se considera surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso, es claro que en este caso la notificación se surtió finalmente el 2 de agosto de 2016, vale decir, por fuera del término de un año que dispone el ordenamiento jurídico.

e) En armonía con lo anterior es pertinente acudir a algunos de los principales argumentos esbozados por la Corte Constitucional en la sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011 a través de la cual se declaró exequible el siguiente aparte del inciso primero del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011: "*si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente*".

En esa precisa providencia se manifestó lo siguiente:

"5.1.1. El legislador en el nuevo Código Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, introdujo en el texto acusado una nueva hipótesis en la que la ausencia de respuesta de la administración frente a un requerimiento específico del administrado, en este caso, la interposición de un recurso, se entiende resuelto a su favor.

(...)

En términos constitucionales se puede definir la figura del silencio administrativo como una herramienta que el legislador ha dispuesto para que el ciudadano pueda: i) hacer valer sus derechos

*ante la administración de justicia, en el caso del silencio administrativo negativo, por cuanto no puede quedar indefinidamente a la espera de una respuesta por parte del ente estatal encargado de resolverla, hecho que hace necesario crear un mecanismo para que pueda acudir ante la misma administración recurriendo el acto ficto o ante la jurisdicción o, ii) **ver satisfechos sus derechos ante la omisión de la administración, en el caso del silencio administrativo positivo, en la medida en que el mutismo de aquella concreta en su cabeza un derecho.***

(...)

La hipótesis de silencio administrativo positivo que introduce el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no se puede considerar contraria al derecho al debido proceso de la administración ni al orden social justo, pues es al Estado al que le corresponde definir la situación jurídica de los administrados. Cosa distinta es la responsabilidad civil y patrimonial del funcionario que omitió resolver en tiempo, asunto éste que el precepto acusado consagra expresamente. Por el contrario, su inclusión en el ordenamiento jurídico reconoce que la administración tiene un deber de respeto por los derechos fundamentales de los administrados. Por tanto, esta figura, salvo circunstancias excepcionales como la fuerza mayor o el caso fortuito que justifiquen la mora en la resolución del recurso, se ajusta al artículo 29 constitucional.

Ella tampoco resulta incompatible con la facultad que se consagra en el artículo 92 de la Constitución, porque su reconocimiento deja incólume la facultad que tiene toda persona natural o jurídica de solicitar la aplicación de sanciones penales o disciplinarias, las cuales, como se explicó en precedencia deben observar el debido proceso, que entre sus elementos estructurales tiene el cumplimiento de los plazos fijados por el legislador para la adopción o agotamiento de etapas y decisiones. (...).⁵ (resalta la Sala).

Al respecto debe repararse en el hecho de que la Corte Constitucional asigna al vocablo “*decidir*” previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 la connotación de dar resolución oportuna a los recursos interpuestos contra actos administrativos sancionatorios, definir la situación jurídica de los administrados, dar respuesta a un requerimiento específico del administrado, entre otras expresiones, las que no pueden agotarse en la sola expedición formal de un acto administrativo.

f) En ese orden de ideas para la Sala es claro que en este preciso caso operó la caducidad de la facultad administrativa sancionatoria de la Superintendencia de Puertos y Transporte respecto del proceso administrativo sancionatorio

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

adelantado contra la Cooperativa Multiactiva de Transportadores El Dorado (Cootransdorado) Ltda., por cuanto tal autoridad administrativa perdió la competencia para decidir el recurso de apelación interpuesto contra la resolución sancionatoria por el hecho de haber solamente proferido el acto administrativo pero no haberse notificado y por tanto no encontrarse este en firme o ejecutoriado, por lo que se configuró en favor de la parte actora el silencio administrativo positivo, y por tanto entendiéndose fallado en su favor el recurso de apelación por ella interpuesto contra la resolución sancionatoria.

Es decir se encuentra acreditado en el expediente que la Superintendencia de Puertos y Transporte decidió por el factor temporal sin competencia el recurso de apelación.

2) Ahora bien, la Superintendencia de Puertos y Transporte argumenta en el recurso de alzada que la norma establece que la resolución de los recursos interpuestos contra el acto administrativo deben ser decididos dentro del término de un año mas no notificados.

El citado argumento no es de recibo para la Sala ya que en este caso concreto la nulidad de los actos acusados deviene de la pérdida de competencia funcional de la entidad demandada como consecuencia de la inobservancia de lo regulado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con los artículos 85 y 87 *ibidem*, por el hecho de dejar transcurrir más de un año sin resolver el recurso interpuesto en sede administrativa -en este caso el recurso de apelación- como ampliamente se explicó, por tanto no es que el requisito de eficacia del acto administrativo se considere ahora como requisito de validez sino que, el cambio introducido por la Ley 1437 de 2011 en el citado artículo consiste en que si no se resuelven los recursos es decir, se deciden y notifican dentro del término señalado en la norma, se configura la pérdida de competencia para ella y correlativamente el silencio administrativo positivo en favor del recurrente, aspectos que generan la nulidad de los actos acusados en tanto que la competencia es un elemento esencial del acto administrativo.

Por otro lado, la lectura que propone la entidad demandada del artículo 52 de que basta con que el acto administrativo que resuelve de manera definitiva la

actuación tuviese la fecha límite del año para no perder competencia así la notificara con posterioridad, riñe no solo con la razonabilidad e interpretación favorable sino también con el efecto útil de la norma porque nunca entonces operaría ni el silencio positivo ni la pérdida de competencia, dado que a la administración le bastaría simplemente ponerle la fecha límite del año a sus decisiones sin importar cuándo realmente la tomara o notificara y jamás podría reconocerle el silencio positivo que estipuló el legislador en favor del administrado, lo que haría excesivamente gravosa la situación del administrado pues de esa manera quedaría en el limbo jurídico sometido al desdén, exceso de trabajo, olvido o desidia de la administración para notificar o no hacerlo cuando fue precisamente el principio de seguridad jurídica que valoró positivamente la Corte Constitucional para declarar constitucional las consecuencias previstas del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Igualmente hay que señalar: (i) el deber de decidir de fondo y notificar al peticionario o recurrente es de orden convencional, constitucional y legal que no puede rehuir la administración; (ii) la ley establece el procedimiento para efectuar la notificación de manera que aun cuando el administrado no comparezca a notificarse puede hacerlo por aviso según los instrumentos establecidos en los artículos 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, y (iii) la pérdida de competencia no está anclada a la voluntad de la administración sino que opera por mandato de la ley ante una situación fáctica o material de no haber decidido y comunicado dentro de los cuatro años que se le conceden para ello, esto es, tres años para proferir la decisión sancionatoria y un año más para resolver los recursos interpuestos, de manera que se constituya en una decisión ejecutoriada o en firme, por lo tanto la pérdida de competencia no es *ex post* al pronunciamiento, es de facto por disposición de la ley.

La Sala no desconoce que en algunas providencias del Consejo de Estado sigue teniendo eco la tesis según la cual *"la sanción administrativa es oportuna cuando dentro de los tres (3) años establecidos por el artículo 38 del C.C.A. para ejercer la facultad sancionatoria, se concluye la actuación administrativa con la expedición y notificación del acto administrativo principal que resuelve de fondo el procedimiento, sin que en el mismo lapso deban quedar comprendidos los*

actos que resuelven los recursos en vía gubernativa”⁶ pero, considera pertinente aclarar que la aplicación del precedente jurisprudencial no se reduce a la ubicación que realice alguno de los extremos de la *litis* de la sentencia que siendo más próxima en el tiempo⁷ pueda forzosamente ajustarse a sus pretensiones de justicia sino, a aquella que conforme al principio de igualdad material le sea realmente aplicable por cuanto los supuestos de hecho y de derecho que estudia son análogos a su causa *petendi* y pretensiones o argumentos de defensa, así por ejemplo:

i) La sentencia proferida el 15 de septiembre de 2016 en el proceso con radicación no. 25000-2341-000-2012-00267-01 no es aplicable al *sub lite* toda vez que en el proceso que motivó tal providencia se discutía una temática de naturaleza sancionatoria del régimen aplicable a las empresas de reconocimiento de conductores y, por demás fue tramitado a la luz de las reglas procesales del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, disposición normativa que claramente es distinta a la del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

ii) La sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009 con ponencia de la Consejera Susana Buitrago Valencia tampoco es aplicable en tanto la temática que se estudiaba era de naturaleza *disciplinaria*⁸ (sujeta a las disposiciones especiales de la Ley 734 de 2002) y el proceso igualmente fue tramitado en vigencia del Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984⁹ que, no tenía el término adicional de un año ni el silencio positivo a favor del administrado que tiene la Ley 1437 de 2011. Debe anotarse que frente a la referida sentencia del 29 de septiembre de 2009 el mismo Consejo de Estado ha reconocido que los fines de unificación jurisprudencial son aplicables a la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración en procesos disciplinarios: “(...) en el pronunciamiento de la Sala Plena de esta Corporación¹⁰, ante la importancia jurídica del tema de la caducidad de la

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicado N°25000-23-41-000-2012-00267-01. MP. María Elizabeth García González.

⁷ *Fid* LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo, El Derecho de los Jueces, Bogotá Legis, 2002, sobre el análisis dinámico y estático de los precedentes, y la distinción entre *obiter dictum* y *ratio decidendi*, siendo vinculante esta última.

⁸ *Ratio Decidendi*

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia del 29 de septiembre de 2009, C.P. Susana Buitrago Valencia, expediente N°11001-03-15-000-2003-00442-01. Cabe resaltar que en esta decisión de la Sala Plena se presentaron 6 salvamentos de voto, 8 aclaraciones de voto y 1 ausencia legal.

¹⁰ Sentencia de 29 de septiembre de 2009, expediente No. 110010315000-2003-00442-01. C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia.

facultad sancionatoria de la Administración, y la necesidad de unificación jurisprudencial sobre el mismo, se analizó el ejercicio de la facultad sancionatoria de la Administración en un proceso disciplinario”¹¹.

Al respecto se destaca que el Consejo de Estado en fallo de acción de tutela de 8 de junio de 2017¹² precisó lo siguiente:

“2.5. Ahora, revisada la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado del 29 de septiembre de 2009¹³, que se alega como precedente desconocido, se debe anotar lo siguiente:

En una tutela instaurada contra providencia de la misma Subsección ‘B’ de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹⁴, donde uno de los cuestionamientos era que se había desconocido el precedente conforme al cual la facultad sancionatoria se materializa con la expedición y notificación del acto administrativo sancionatorio, la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó fallo de tutela de primera instancia de la Sección Segunda, que negó el amparo.

*Si bien en esa tutela la entidad accionante citó como precedente desconocido sentencia del 2 de agosto de 2012 de la Sección Cuarta el Consejo de Estado, en la que se acogió la regla de la sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009, lo cierto es que para negar el amparo en ese caso, entre otras cosas, se dijo que en el fallo de unificación **no se estableció un criterio en relación a la caducidad de la facultad administrativa sancionatoria prevista en el artículo 38 del C.C.A., sino en relación a procesos disciplinarios y las normas que regían para los mismos.***

En efecto, en el fallo de unificación del 29 de septiembre de 2009 no solo no se hace referencia al artículo 38 del C.C.A., sino que en él no se dice expresamente que el criterio que asumía la Sala Plena, de los tres existentes, lo fuera en cuanto al entendimiento de lo que consagraba ese artículo.

Así las cosas, como en lo que corresponde al entendimiento de la caducidad de la facultad administrativa sancionatoria de que trata el artículo 38 del C.C.A., no existía un criterio unificado, es constitucionalmente admisible que el Tribunal accionado hubiera

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, expediente 25000-23-24-000-2004-00030-01 (17439), Sentencia del 2 de Agosto de 2012. C.P. Martha Teresa Briceño.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, providencia de 8 de junio de 2017, expediente no. 11001-03-15-000-2017-01043-00, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹³ Radicación No. 110010315000200300442 01, CP. Susana Buitrago Valencia. En la sentencia del 29 de septiembre de 2009 se resolvió recurso extraordinario de súplica contra sentencia del 23 de mayo de 2003 de la Subsección B de la Sección Segunda. En el fallo suplicado se había definido en segunda instancia demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por Álvaro Hernán Velandia Hurtado para que se declarase la nulidad de actos administrativos por medio de los cuales la Procuraduría le había impuesto una sanción disciplinaria de destitución. La Sección segunda estimó que en ese caso había operado la prescripción de la acción disciplinaria.

¹⁴ Se trata de una tutela instaurada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo contra providencia del 25 de febrero de 2016 de la Sección Primera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Decidida en primera instancia por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado mediante fallo del 14 de julio de 2016, que la negó. Radicada en segunda instancia con el No. 11001-03-15-000-2016-01374-01 y confirmada por la Sección Cuarta a través de fallo del 8 de septiembre de 2016. CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

escogido, de forma razonada y motivada dentro del ámbito de su autonomía e independencia, una de las tesis jurisprudenciales existentes sobre su entendimiento.

Por eso, no puede afirmarse que haya desconocido un precedente vinculante, en particular que no hubiera acogido la regla dispuesta en la sentencia de unificación de la Sala Plena del Consejo de Estado del 29 de septiembre de 2009, en tanto que, como se dijo, en ella no se estableció una regla y posición en lo que se refiere al artículo 38 del C.C.A.” (se destaca).

El citado fallo de tutela fue confirmado en segunda instancia por la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁵ en los siguientes términos:

“Para este juez constitucional al revisar la decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, proferida el 29 de septiembre de 2009, dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2003-00442-01, actor: ÁLVARO HERNÁN VELANDIA HURTADO, el mismo no es aplicable al caso de marras, pues en dicha oportunidad la Corporación de forma expresa indicó:

«En su misión de unificar jurisprudencia, la Sala adopta la tesis según la cual entratándose de régimen sancionatorio disciplinario, la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa.

Esta posición unificada no aplica respecto de investigaciones en otras materias que se regulen por regímenes especiales».

En vista de lo anterior, no es posible aplicar la regla de decisión aludida, como lo pretende la tutelante, respecto a la forma de contabilizar la caducidad realizada por el Pleno de lo Contencioso Administrativo, pues en dicha sentencia fue enfática y clara en indicar que ello solo aplicaba para el régimen sancionatorio disciplinario y que no se podía utilizar frente otros tipos de investigaciones que se regulen por normas especiales.”
(resalta la Sala).

El criterio jurisprudencial de interpretación antes expuesto es igualmente predicable en relación con la norma contenida en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, en el sentido de que el año del que dispone la autoridad administrativa para resolver los recursos de vía administrativa comprende no solo la emisión

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de 3 de agosto de 2017, expediente no. 11001-03-15-000-2017-01043-01. C.P Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

42

de la respectiva decisión sino igualmente su notificación, porque, de no ser así se haría nugatoria la aplicación de la figura del silencio administrativo que el legislador estipuló en favor del ciudadano que recurre un acto administrativo en la medida en que sin notificación el acto no existe para el ciudadano, y perversamente se permitiría o patrocinaría en el accionar de la administración pública una conducta indebida y por demás reprochable de utilización del fechador de los actos administrativos para hacerlos aparecer con una fecha anterior a aquella en la que por ministerio de la ley ya se ha configurado el silencio administrativo positivo en favor del ciudadano que había recurrido, y además se vaciaría de contenido la norma legal que consagra ese medio jurídico de protección instituido en favor del peticionario y del recurrente de la decisión inicialmente emitida por la administración, sumado al hecho del derecho que le asiste al ciudadano de que sus requerimientos, trámites o solicitudes le sean resueltos por las autoridades en un término razonable como lo consagra la Declaración de Derechos del Pacto de San José de Costa Rica¹⁶ del cual el Estado colombiano es parte firmante.

En ese orden de ideas para la Sala es claro que en este caso operó la caducidad de la facultad administrativa sancionatoria consagrada en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto, como se ha expuesto, la autoridad administrativa demandada perdió la competencia para decidir el recurso de apelación interpuesto contra la resolución sancionatoria por haber proferido solamente - dentro del término de un año- el acto administrativo pero no fue notificado y por tanto no encontrarse en firme o ejecutoriado, y que se configuró en favor de la demandante el silencio administrativo positivo, entendiéndose fallado en su favor el recurso de apelación por ella interpuesto contra la resolución sanción.

3) Por consiguiente se impone confirmar la sentencia apelada que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

5. Condena en costas

¹⁶ El numeral 1 del artículo 8 consagra lo siguiente: “*Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*”.

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en concordancia con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso, en el presente evento hay lugar a condenar en costas causadas en esta instancia a la parte demandada en la condición de parte vencida cuya liquidación corresponde al juzgado de primera instancia.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

FALLA:

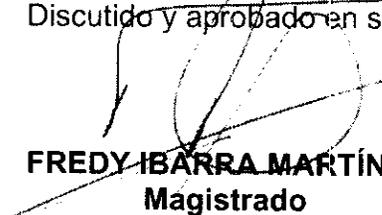
1º) **Confírmase** la sentencia proferida en audiencia de alegaciones y juzgamiento de 31 de julio de 2019 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá DC.

2º) **Condénase** en costas de esta instancia procesal a la parte demandada conforme a lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso cuya liquidación corresponde al juzgado de primera instancia.

3º) Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **devuélvase** el expediente al juzgado de origen con las correspondientes constancias.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha.


FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado


MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado


ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado