

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Ref: EXP. No. 110013334005201700005-01
Demandante: COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTES SAN MATEO
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
SENTENCIA DE APELACIÓN
SISTEMA ORAL

Decide el Tribunal el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada en Audiencia Inicial el 1 de marzo de 2018, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá. D.C., por medio de la cual se accedió a las súplicas de la demanda.

La demanda

La COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTADORES DE SAN MATEO "COOPTRANSANMATEO", 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. 56 a 73 c.1).

Resolución No. 15506 de 12 de agosto de 2015 "Por la cual se falla la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 20265 del 5 de diciembre de 2014 contra la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor Especial COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTADORES DE SAN MATEO "COOPTRANSANMATEO" identificada con el NIT. 800.168.263-4", expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transporte (Fls. 11 a 31 c.1).

Resolución No. 23055 del 22 de junio de 2016 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor

Especial COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTADORES DE SAN MATEO "COOPTRANSANMATEO" identificada con el NIT. 800.168.263-4 contra la Resolución No. 15506 del 12 de agosto de 2015", expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transporte (Fls. 39 a 42 c.1).

Resolución No. 45555 del 7 de septiembre de 2016 "Por la cual se resuelve un recurso de apelación", expedida por el Superintendente de Puertos y Transportes (Fls. 44 a 50 c.1).

Como consecuencia de lo anterior, pidió que a título de restablecimiento del derecho se exonere del pago de la multa impuesta por medio de los actos administrativos anulados o, en su defecto, se ordene la devolución de los dineros consignados a favor de la Superintendencia de Puertos y Transporte en la cuenta TASA DE VIGILANCIA SUPERPUERTOS Y TRANSPORTE, junto con los respectivos intereses de ley.

Finalmente, solicitó que: (i) se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.; y (ii) 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 N° 020265 del 05 de diciembre de 2014, abrió investigación administrativa en contra de la cooperativa demandante, por la presunta infracción a las normas de transporte terrestre.

El acto administrativo que dio apertura a la Investigación Administrativa, tuvo como fundamento un informe de Infracciones al Transporte, identificado así: Orden de Comparendo Nacional de Infracciones de Transporte No. 15324451; fecha: junio 14 del 2013; placas de vehículo: SGE-983; Código de Infracción: 587; observaciones: "Transporta a ... sin el extracto de contrato."

En el Acto Administrativo de apertura de la investigación, se formuló el siguiente cargo: "Transgresión a la Resolución 10800 de 2003, artículo 1, Código Infracción

EXP. No. 110013334005201700005-01
Demandante: COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTES SAN MATEO
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

No. 587” “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.”.

Luego de presentados los descargos, la Superintendencia de Puertos y Transportes profirió la Resolución No. 15506 del 12 de agosto de 2015, mediante la cual declaró responsable a la cooperativa y la sancionó con una multa de 5 SMLDV, equivalentes a \$ 2.947.500.

Por considerar que el acto administrativo sancionatorio no se ajusta a derecho, mediante memorial radicado el 9 de septiembre de 2015, interpuso y sustentó, contra tal acto, los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación.

Aparentemente la Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante la Resolución No. 23055 del 22 de junio de 2016, resolvió el recurso de reposición; no obstante, tal acto nunca fue notificado a la cooperativa, incumpliendo con ello el mandato dispuesto en los artículos 66, 67 y 68 de la Ley 1437 de 2011.

Luego, la Superintendencia de Puertos y Transportes, por medio de la Resolución No. 45555 del 7 de septiembre de 2016, resolvió el recurso de apelación, confirmando la sanción impuesta; sin embargo, tal acto se notificó por aviso el 21 de septiembre de 2016.

De acuerdo con lo anterior, el acto que resolvió el recurso de apelación, se expidió y notificó transcurridos mas de tres (3) años de ocurridos los hechos por los cuales se expidió la orden de comparendo nacional; así mismo, se se expidió y notificó después de haber transcurrido un año desde que se radicó el recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación.

La demandante señaló como normas vulneradas las siguientes.

Constitución Política, artículos 29 y 85.

Ley 153 de 1887, artículo 40

Ley 1437 de 2011, artículos 2, 3, 9, 38, 40, 42, 4, 52, 66, 67, 68, 72 y 87.

Ley 1383 de 2010, artículo 135

Decreto 3366 de 2003, artículos 5, 6, 7 y 9.

En apoyo de sus pretensiones, la actora adujo, en síntesis, los siguientes cargos de violación.

(i) Pérdida de la facultad sancionatoria o caducidad de la facultad sancionatoria

Teniendo en cuenta lo normado en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, se advierte que el recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación fue debidamente radicado el día 09 de septiembre de 2015 bajo el N° 2015-560066042-2; por lo tanto, el Acto Administrativo Particular (Resolución N° 45555 de fecha 07 de septiembre de 2016) mediante el cual se resolvió el recurso de apelación, quedó legalmente notificado a la Cooperativa aludida, mediante aviso, el día 21 de septiembre del 2016, en los términos del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 y quedó en firme el 22 de septiembre de 2016 (artículo 87 Ley 1437 de 2011); así las cosas, el término que tenía la Autoridad para resolverlo superó el plazo perentorio de un (1) año, perdiendo con ello la facultad sancionadora.

(ii) Violación del derecho al debido proceso por indebida imputación de cargos, vulneración al principio de tipicidad y por la omisión de notificar oportunamente el acto por medio del cual se resolvió el recurso de reposición.

El Superintendente Delegado, al momento de realizar la formulación de cargos, en el Acto Administrativo que dio apertura a la investigación administrativa, si bien dijo apoyarse en el Código de Infracción N° 587 del artículo 1 de la Resolución 10800/03, como conducta infringida; y en lo dispuesto en el artículo 46, literal e), de la Ley 336 de 1996, como sanción por imponer, no es menos cierto que en ninguna parte de dicho acto se dispuso, mencionó, señaló o relacionó como disposición presuntamente vulnerada la dispuesta en el Código de Infracción N° 518 de la Resolución 10800/03, por lo tanto siendo esta última ajena a la mencionada imputación, con gran desatino, decidió apoyarse en ella para definir la investigación y sancionar a la Cooperativa mencionada.

Así las cosas, en el acto administrativo que definió la investigación se imputó sote-rradamente una supuesta infracción con respecto a la cual NUNCA se dio la oportunidad a la Cooperativa aludida de defenderse, pues esta brilla por su ausencia en el acto que abre la investigación.

EXP. No. 110013334005201700005-01
Demandante: COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTES SAN MATEO
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

De otro lado, el Acto Administrativo de Apertura de investigación tuvo como fundamentos legales la Ley 336 de 1996, artículo 46, literal e); el Decreto 174 de 2001 y el Decreto 3366 de 2003; mientras que el Acto Administrativo mediante el cual se resolvió la investigación tuvo como fundamentos legales la Ley 336 de 1996 y el Decreto 348 de 2015, y este último no estaba vigente para la fecha del comparendo y del acto por el cual se inició la investigación.

De otro lado, señaló que la entidad demandada negó, injustificadamente, las pruebas solicitadas en el escrito de descargos, pese a que las mismas eran procedentes, conducentes y pertinentes, a tal punto que era posible determinar la existencia real o no de las personas (terceros) que se relacionan en el comparendo o si las mismas estuvieron presentes al momento de los hechos.

Finalmente, afirmó que la Resolución N° 23055 de 22 de junio de 2016, por medio de la cual, al parecer, se resolvió el recurso de reposición interpuesto, no cumplió con el rito expresamente dispuesto en los artículos 66 a 68 de la Ley 1437 de 2011, es decir, no fue legalmente notificada. No se citó para la correspondiente notificación personal del acto administrativo de carácter particular, por lo tanto se deberán reconocer los efectos, que por dicho defecto, expresamente se contemplan en el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011.

(iii) Infracción de las normas en las que debía fundarse

El Acto Administrativo de Apertura de investigación tuvo como fundamentos legales del mismo la Ley 336 de 1996, artículo 46, literal e), el Decreto 174 de 2001 y el Decreto 3366 de 2003.

El Acto Administrativo con el que se resolvió la investigación tuvo como fundamentos legales del mismo la Ley 336 de 1996 y el Decreto 348 de 2015, este último, para la fecha del comparendo y del acto que inició la investigación, **no estaba vigente**.

La sentencia de primera instancia

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C., mediante sentencia de 1 de marzo de 2018, proferida en Audiencia Inicial, accedió a las súplicas de la demanda en los siguientes términos (Fls. 109 a 118 c.1.).

“PRIMERO: DECLARAR la NULIDAD de la Resolución No. 015506 del 12 de agosto de 2015, que impuso sanción; la Resolución No. 73055 del 22 de junio de 2016, que resolvió el recurso de reposición; y la Resolución No. 45555 del 7 de septiembre de 2016, que desató el recurso de alzada, por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO se declara que la Cooperativa Multiactiva de Transportes San Mateo no se encuentra obligada a realizar el pago, por lo tanto, y teniendo en cuenta que se realizó el mismo, se ordena a la Superintendencia de Puertos y Transporte devolver a favor de la Cooperativa Multiactiva de Transportes San Mateo la suma de \$3.230.653, la cual deberá ser indexada desde el momento del pago, esto es, 18 de julio de 2017 hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia, y a partir de allí asumirá los correspondientes intereses moratorios en los términos previstos en los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.”.

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

El artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 se puede desglosar en dos partes. La primera, que hace relación al término con el que cuenta la administración para imponer las sanciones respectivas, y que corresponde al de tres (3) años, contado a partir de la fecha en la que tuvo lugar el hecho, la conducta o la omisión que le dio origen. La segunda, que difiere del acto administrativo sancionatorio, corresponde al término con el que cuenta la entidad para resolver los recursos en sede administrativa, que en todo caso no puede ser superior a un (1) año, contado a partir de la fecha de interposición de los recursos.

De la misma manera, la norma establece los efectos derivados del incumplimiento cuando la administración no resuelve las peticiones. En este caso, en cuanto hace a la falta de resolución oportuna de los recursos presentados por los administrados, a saber, i) la ocurrencia del silencio administrativo positivo y ii) la responsabilidad patrimonial y disciplinaria en la que incurre el funcionario encargado de resolver el respectivo recurso.

En relación con el tema en discusión, es preciso referir los comentarios de la doctrina (Benavides José Luis, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, Comentado y Concordado, ediciones Uni-

EXP. No. 110013334005201700005-01
Demandante: COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTES SAN MATEO
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

versidad Externado de Colombia, Segunda Edición 2016, página 192), sobre la modificación introducida al artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 (antiguo artículo 38 del Decreto 01 de 1984), según la cual el hecho de que se notifique o no la decisión mediante la cual se pone fin a la actuación administrativa, se relaciona directamente con el requisito de eficacia y, de manera consecuente, de falta de competencia temporal para la expedición de los actos administrativos.

El requisito de eficacia de los actos administrativos, no puede verse cumplido, en el evento en el que se deja de publicitar la decisión, pues es a través de la publicidad que se da la oportunidad al interesado de conocerla y de impugnarla.

De todo lo anterior, se concluye que se tornan en obligatorias las decisiones que se tomen en sede administrativa, siempre que estas se pongan en conocimiento del interesado, so pena de que el acto pierda su eficacia y que, por ende, no pueda ser ejecutado para su cumplimiento.

La obligación de publicitar las decisiones tomadas en sede administrativa se entiende para todo el trámite administrativo, esto es, que cubija la etapa procesal de los recursos, máxime si se tiene en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, su interposición y decisión constituye uno de los presupuestos que da firmeza a los actos para, con ello, dar por concluido el procedimiento administrativo.

En este orden de ideas, el término de un (1) año, con el que cuenta la Administración para resolver los recursos de ley, implica la obligación de que el acto por medio del cual se decidan, sea publicado, esto es, notificado al interesado, so pena de que la Administración pierda la competencia para ello y que se entienda como favorable la decisión para el recurrente.

De este modo, siguiendo la misma lógica de la primera parte del artículo 52, ante la exigencia de la notificación del acto administrativo, el sentido del legislador ante este precepto es, entre otros, que las actuaciones administrativas no sean indefinidas en el tiempo y, además, que con el principio de publicidad se haga efectivo el derecho al debido proceso.

En el presente caso, los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación, presentados por la demandante contra la Resolución No. 15506 del 12 de agosto de

2015, se radicaron el 9 de septiembre de 2015, y la Resolución No. 45555 del 7 de septiembre de 2016, por la cual se resolvió el recurso de apelación, se notificó por aviso que se entregó a la sancionada el día 19 de septiembre de 2016.

Se colige que si bien el acto administrativo se expidió dentro del año siguiente a la interposición del recurso, su notificación se surtió por fuera del tiempo que contempla la norma, por lo que se configura la consecuencia a la que se refiere el artículo 52 del C.P.A.C.A., esto es, la pérdida de competencia temporal y, por ende, el recurso se entiende resuelto en favor de la sancionada.

El recurso de apelación

La Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante escrito radicado el 6 de marzo de 2018, interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida en Audiencia Inicial (Fis.121 a 123 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 del 6 de noviembre de 2018, se requirió al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Bogotá, para que informara la manera cómo contabilizó el término para conceder el recurso de apelación (Fl. 4 c. apelación)

Verificada la respuesta del Juzgado, a través de auto de 9 de julio de 2019, se admitió el recurso mencionado (Fl.13 c. apelación).

Mediante proveído de 24 de julio de 2019, 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.17 c. apelación.).

Alegatos de conclusión

En escrito radicado el 31 de julio de 2019, el apoderado de la demandante presentó los correspondientes alegatos de conclusión (Fl.9 c. apelación.).

Por su parte, el apoderado de la Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante memorial radicado el 9 de agosto de 2019, presentó sus alegatos de conclusión, reiterando los argumentos del recurso de alzada.

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 1 de marzo de 2018 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C., conforme a los términos planteados por la apelante.

Fijación del litigio

La Sala procederá a estudiar si la Superintendencia Puertos y Transportes carecía de competencia por haber operado la figura del silencio administrativo positivo, previsto en el artículo 52 del CPACA, al no haber resuelto y notificado los recursos dentro del año siguiente a su interposición.

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

Argumentos de la apelante

El artículo 38 del C.C.A., determinaba el término para no perder la facultad sancionatoria. La jurisprudencia, por su parte, señaló que el acto sancionatorio debía ser notificado dentro del término de tres (3) años. Sin embargo, nada se dijo con respecto a la resolución de los recursos interpuestos en contra del acto administrativo sancionatorio.

La expedición del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, vino a llenar los vacíos de la normativa anterior, determinando claramente que *"el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado dentro del término de los tres años,*

*ocurrido el hecho generante de la sanción". Además, el legislador introdujo una segunda parte que tiene que ver con los recursos y, en tal sentido, dispuso que deben ser resueltos dentro del año siguiente a su interposición, pero la norma **no incluyó la notificación dentro del término para la resolución de los recursos.***

Para el caso particular, los hechos ocurrieron el día 14 de junio de 2013; mediante Resolución No. 15506 del 12 de agosto de 2015, notificada mediante aviso el 18 de agosto de 2015, se falló la investigación administrativa, es decir dentro de los tres (3) años siguientes conforme lo dispone el artículo 52 del C.P.A.C.A.

De otra parte, los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación, fueron interpuestos el día 9 de septiembre de 2015. El recurso de reposición fue resuelto el 22 de junio de 2016, mediante la Resolución No. 23055. El recurso de apelación fue resuelto mediante Resolución No. 45555 del 7 de septiembre de 2016; es decir, los recursos fueron resueltos dentro del año siguiente a la interposición de los mismos, conforme lo dispone el artículo 52 del C.P.A.C.A.

Análisis de la Sala

Consistirá en resolver si dentro del término previsto en el segundo aparte del inciso primero del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 (el año siguiente a la interposición de los recursos) la autoridad administrativa debe expedir el acto administrativo que resuelve los recursos contra la decisión sancionatoria o si, además, dentro de ese mismo término debe notificar el acto administrativo por medio del cual se deciden los recursos.

La Sala considera pertinente señalar, en primer orden, que la facultad administrativa sancionatoria que tiene la Superintendencia de Puertos y Transporte, de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 6 del Decreto 2741 de 2001 "*Por el cual se modifican los Decretos 101 y 1016 de 2000*".¹, se encuentra delimitada por

¹ "**ARTÍCULO 6°.** Modifica el Artículo del 4 del Decreto 1016 de 2000. Derogado por el art. 28 del Decreto Nacional 2409 de 2018. Modificanse el artículo 4° del decreto 1016 de 2000, el cual quedará así:

"**ARTÍCULO 4°.** *Funciones.* La Superintendencia de Puertos y Transporte, en consonancia con la Ley 01 de 1991 y de conformidad con los artículos 41 y 44 del Decreto 101 de 2000 ejercerá las siguientes funciones:
(...)

los términos de caducidad previstos en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, para cuyos efectos se hace necesario considerar el contenido y alcance de los artículos 85 y 87 de la Ley 1437 de 2011.

“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 pudiere 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”.

3. Sancionar y aplicar las sanciones correspondientes por violación a las normas nacionales, internacionales, leyes, decretos, regulaciones, reglamentos y actos administrativos que regulen los modos de transporte, en lo referente a la adecuada prestación del servicio y preservación de la infraestructura de transporte de conformidad con las normas sobre la materia.”.

(Destacado de la Sala).

Sobre el contenido y alcance del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, esta Sala de decisión comparte el criterio expuesto por la Subsección “B” de la Sección Primera de esta Corporación².

En tal sentido, estima que el alcance de los verbos utilizados por el legislador al redactar el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 es el siguiente. (i) Durante el término de tres (3) años, contados a partir de la ocurrencia del hecho, la autoridad administrativa debe “expedir y notificar” el acto administrativo que impone la sanción. (ii) Frente a los recursos interpuestos en relación con el acto que impone la sanción, la administración tiene la obligación de “decidirlos” dentro del término de un (1) año contado a partir de su oportuna y debida interposición.

En esta fase del análisis, corresponde mencionar que uno de los avances que se logró con la redacción del artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) con respecto al artículo 38 del Código Contencioso Administrativo (CCA), en materia de caducidad de la facultad sancionatoria, consiste en que el CPACA puso término a una álgida controversia jurisprudencial sobre la materia.

El CPACA definió que el plazo de tres (3) años de la facultad sancionatoria implica que dentro del mismo, debe ser **expedido y notificado** el acto sancionatorio y que, además, este es distinto de los actos por medio de los cuales se resuelven los recursos.

Por lo tanto, si este espíritu de protección del debido proceso fue el que animó al legislador para exigir que dentro del término de tres (3) años debía **expedirse y notificarse** el acto sancionatorio; no hay motivo para pensar que no debiera hacerse lo propio cuando se trata de resolver los recursos, esto es, que dentro del término previsto para ello (un año), debe **expedirse y notificarse** el acto por medio

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.

del cual se resuelven los recursos.

También deben considerarse 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**” (Destacado por la Sala).

Desde la perspectiva normativa anterior, resulta claro que la obligación de decidir los recursos en el término de un (1) año implica que la decisión de estos sea puesta en conocimiento del investigado dentro de ese término, toda vez que conforme al artículo 87 ibídem 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.

Así mismo, en virtud del artículo 85 del CPACA, para protocolizar el silencio administrativo positivo en los casos de falta de **decisión oportuna** de un recurso, el interesado debe efectuar una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término de un (1) año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo tanto, la falta de notificación del acto que resuelve los recursos no es, en las condiciones del silencio administrativo positivo, un elemento posterior y ajeno al acto

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 Namen 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.

administrativo. En esta hipótesis, que es la que se analiza en el presente caso, esa falta de notificación es, en realidad, un elemento constitutivo del acto, porque de no cumplirse con dicho acto surgen a la vida jurídica el silencio administrativo positivo y sus efectos.

En consecuencia, una interpretación en sentido contrario, como lo propone la Superintendencia de Puertos y Transporte, implicaría restarle efecto útil a la norma 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.

Igualmente, se atentaría contra la seguridad jurídica del administrado, pues pese a que este podría protocolizar el silencio administrativo positivo, por no haberse resuelto los recursos dentro del año siguiente a su interposición, la autoridad administrativa podría sorprenderlo con la notificación extemporánea de un acto que es desfavorable a sus pretensiones y desconoce los efectos del silencio administrativo positivo.

Así aconteció en este caso, pues se encuentra demostrado que aun cuando a partir del 9 de septiembre de 2016 (Fl. 50 a 56 c. antecedentes) 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 Transporte, el 19 de septiembre de 2019 (Fl. 69 c. antecedentes), la sorprendió con la notificación de una resolución contraria a sus pretensiones.

En efecto, el recurso de reposición y el subsidiario de apelación, interpuestos por la parte actora en contra de la Resolución No. 15506 de 12 de agosto de 2015 fueron radicados el **9 de septiembre de 2015**. En virtud de lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 85 y 87 ibidem, la Superintendencia de Puertos y Transporte tuvo hasta el **9 de septiembre de 2016** para decidir la impugnación presentada, es decir, para resolver los recursos interpuestos y ponerlos en conocimiento del interesado.

Sin embargo, pese a que la entidad demandada profirió el 7 de septiembre de 2016 la Resolución No. 45555, por medio de la cual resolvió el recurso de apelación (Fls. 44 a 50 c.1.), esta se notificó por aviso entregado el 19 de septiembre de 2016

(Fl.69 c. antecedentes), esto es, por fuera del término de un (1) año que dispone el ordenamiento jurídico.

En este orden de ideas, puede advertirse que la Corte Constitucional, en la sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011, mediante la cual declaró exequible la frase “*Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente*” (inciso 1º., artículo 52, de la Ley 1437 de 2011), consideró 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.

(...)."4. (Destacado por la Sala).

Como se deriva de la sentencia transcrita, el propósito de la actuación administrativa es el de definir una situación jurídica para el administrado, y esto no es posible si no se lo notifica del acto por medio del cual se resuelven los recursos, pues mientras no se haya producido la notificación el ciudadano permanece en la incertidumbre. Por ello, es que el silencio administrativo positivo persigue que se defina la situación jurídica del administrado, mediante una ficción consistente en que si no se resuelven los recursos dentro del año siguiente a su interposición, se entienden fallados favorablemente.

En este contexto, tiene sentido la exigencia de que los recursos deban resolverse y notificarse dentro de dicho término (un año), porque mientras no lo conozca el administrado, no puede considerarse cumplido el propósito de la actuación administrativa consistente en definir la situación jurídica del administrado.

Por los motivos señalados, la Sala concluye que en el presente caso operó la caducidad de la facultad administrativa sancionatoria de la Superintendencia de Puertos y Transporte con respecto al proceso administrativo sancionatorio adelantado contra la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTES SAN MATEO "COOP-TRANSANMATEO", por cuanto dicha autoridad perdió competencia para decidir sobre el recurso de apelación interpuesto contra la resolución sancionatoria, por no haber expedido y notificado los recursos dentro del término previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Las consideraciones anteriores permiten confirmar la sentencia apelada. Sin embargo, la Sala modificará el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia recurrida de la siguiente manera.

(i) Declarar la nulidad, solamente, de la Resolución No. 45555 del 7 de septiembre de 2016 "*POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 15506 DEL 12 DE AGOSTO DE 2015, POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONÓ A LA*

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

EMPRESA COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTADORES DE SAN MATEO- COOPTRANSMATEO IDENTIFICADA CON NIT. No. 800168263-4", expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte.

(i) Entender revocadas en sus efectos las resoluciones Nos. 15506 de 12 de agosto de 2015 "Por la cual se falla la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 20265 del 5 de diciembre de 2014 contra la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor Especial COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTADORES DE SAN MATEO "COOPTRANSANMATEO" identificada con el NIT. 800.168.263-4", y 23055 del 22 de junio de 2016 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor Especial COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTADORES DE SAN MATEO "COOPTRANSANMATEO" identificada con el NIT. 800.168.263-4 contra la Resolución No. 15506 del 12 de agosto de 2015", expedidas por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor. El pronunciamiento sobre las últimas resoluciones es sólo de revocación de sus efectos, porque no hubo un examen acerca de la validez de las mismas, como sí ocurrió con la primera de ellas, pues se estableció la falta de competencia de la autoridad demandada.

Finalmente, se advierte que en el presente caso no se hace necesaria la protocolización del silencio administrativo positivo, por cuanto el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no prevé tal condición como presupuesto para la configuración del silencio. La protocolización, tiene el cometido de servir como medio de prueba para adelantar los trámites que el interesado requiera ante la administración, ante la ausencia de un acto administrativo expreso, pero no es un elemento constitutivo del acto presunto.

Condena en costas

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 regirán 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 regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."

El artículo 365 del Código de General del Proceso, dispone en su numeral 3, que:
“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.”.

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. - MODIFÍCASE el numeral primero de la sentencia de 1 de marzo de 2018, proferida en Audiencia Inicial por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C., mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda interpuesta por la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTES SAN MATEO “COOPTRANSANMATEO, contra la Superintendencia de Puertos y Transporte, el cual quedará así.

Declárese la nulidad, solamente, de la Resolución No. 45555 del 7 de septiembre de 2016 “POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 15506 DEL 12 DE AGOSTO DE 2015, POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONÓ A LA EMPRESA COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTADORES DE SAN MATEO- COOPTRANSMATEO IDENTIFICADA CON NIT. No. 800168263-4”, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte. Entiéndanse revocadas en sus efectos las resoluciones Nos. 15506 de 12 de agosto de 2015 “Por la cual se falla la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 20265 del 5 de diciembre de 2014 contra la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor Especial COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTADORES DE SAN MATEO “COOPTRANSANMATEO” identificada con el NIT. 800.168.263-4”, y 23055 del 22 de junio de 2016 “Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor Especial COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTADORES DE SAN MATEO “COOPTRANSANMATEO” identificada con el NIT. 800.168.263-4 contra la Resolución No. 15506 del 12 de agosto de 2015”, expedidas por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor.”.

SEGUNDO.- CONFÍRMASE en lo demás la sentencia de 1 de marzo de 2018.

EXP. No. 110013334005201700005-01
Demandante: COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTES SAN MATEO
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

TERCERO.- 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.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado