

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

**RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., treinta (30) de julio de dos mil veinte (2020)

PROCESO No.: 110013334002201700018-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EMPRESA TRANSPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Magistrado Ponente:
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia proferida en audiencia inicial el 30 de octubre de 2018 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

SENTIDO DE LA DECISIÓN

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, que accedió a las pretensiones de la demanda. Se impondrá condena en costas en esta instancia.

1. ANTECEDENTES

La sociedad EMPRESA TRANSPORTES GALAXIA S.A. en adelante TRANSGALAXIA S.A. mediante apoderado judicial, interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE bajo las siguientes pretensiones:

"PRIMERA.- Que se declare la nulidad de la Resolución No. 9363 del 3 de junio de 2015 proferido por el Superintendente Delegado de Transito y Transporte Terrestre Automotor, mediante la cual se declara responsable y se sanciona a mi representada por infringir normas del transporte.

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

SEGUNDA: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 10889 del 19 de abril de 2016 proferido por el Superintendente Delegado de Transito y Transporte Terrestre Automotor, mediante la cual se resolvió negativamente el recurso de reposición confirmando la Resolución No. 9363 del 3 de junio de 2015 y concediendo la apelación.

TERCERA: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 25664 del 30 de junio de 2016 proferida por el Superintendente de Puertos y Transporte, mediante la cual resolvió el recurso de apelación confirmando la Resolución No. 9363 del 3 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 y restablecimiento el derecho se condene a la 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 efectuaron 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."

1.1. HECHOS

Los hechos fundamento de las anteriores pretensiones son los siguientes:

1o. La Policía de Tránsito elaboró el Informe Único de Transporte No. 15333346 de 2 de octubre de 2012 al vehículo de placas SPP - 896 perteneciente a la empresa TRANSGALAXIA S.A., por transgredir presuntamente el Código de Infracción 587, artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003.

2o. La Superintendencia Delegada de Transito y Transporte Terrestre Automotor por medio de la Resolución No. 9363 del 3 de junio de 2015 declaró responsable a la sociedad demandante por la presunta infracción del Código 587 del artículo 1° de la Resolución 10800 de 2003, en concordancia con lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

3o. Contra la decisión anterior, la sociedad TRANSGALAXIA S.A. interpuso recurso de reposición y, en subsidio, apelación.

4o. Mediante la Resolución No. 10889 del 19 de abril de 2016, el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor resolvió el recurso de reposición, en el sentido de confirmar la sanción impuesta.

5o. A través de la Resolución No. 25664 del 30 de junio de 2016, el Superintendente de Puertos y Transporte desató el recurso de apelación, en el sentido de confirmar la decisión recurrida.

1.2. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La demandante considera que con la actuación de la demandada se violaron las siguientes disposiciones:

Constitucionales:

- Artículos 13 y 29 de la Constitución Política.

Legales y Reglamentarias:

- Artículo 45 de la Ley 336 de 1996.
- Artículos 3 numeral 2, 52 y 237 de la Ley 1437 de 2011.
- Artículo 31 Literal e) y 54 del decreto 3366 de 2003.
- Artículo 2º de la Resolución No. 10800 de 2003.

Desarrolló el concepto de violación de la siguiente manera:

Primer Cargo: Violación al principio de congruencia por sancionarse con fundamento en una conducta sobre la cual no se formuló cargos.

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Señala que se violó el debido proceso al no garantizarse el derecho de contradicción y defensa de la demandante, pues señala que al momento de decidirse la investigación y sancionarse, se hizo sobre unas conductas que no fueron objeto de formulación de cargos.

En la resolución sancionatoria se sancionó sin haberse formulado cargos sobre la vulneración del Código 518 del artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003.

Que el fallo administrativo recae sobre temas no debatidos en el trámite administrativo colocándola en situación de indefensión por la incongruencia entre lo formulado y finalmente resuelto por la Superintendencia de Puertos y Transporte, conllevando a la violación del debido proceso señala en el artículo 29 de la Constitución política.

Segundo Cargo: Infracción de las normas en que debieron fundarse los actos demandados.

Adujo que se vulneró el derecho a la igualdad, pues la Superintendencia de Puertos y Transporte no concilió las pretensiones presentadas en la solicitud de conciliación radicada el 17 de noviembre de 2016, cuando en otros casos similares si lo hizo, según consta en actas de conciliación de 5 de julio de 2016 (Comité de Conciliación de la demandada), 18 de julio de 2016 (ante la Procuraduría) y 20 de septiembre de 2016 (ante Juzgado).

Señala el apoderado de la demandante que hubo violación directa del artículo 24 del Decreto 174 de 2001, por error en el sujeto, pues indica que entre la sociedad TRANSGALAXIA S.A. y la empresa TURES DE LOS ANDES LTDA. se celebró contrato de convenio de colaboración empresarial el 6 de octubre de 2011, con vigencia de un año. Que, para el día de los hechos, el 2 de octubre de 2012, la empresa TURES DE LOS ANDES LTDA. se encontraba operando el vehículo de placas SPP 896 y, por lo tanto, considera que, sería esta última empresa la responsable de la conducta endilgada y, no su representada.

EXPEDIENTE: 110013334002201700018-01
ACCIÓN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Señala que la Superintendencia de Puertos y Transporte en el acto sancionatorio se fundamentó se abrió investigación y se sancionó con base en una norma en blanco (literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, que no especifica que conducta es objeto de sanción.

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

Asegura que se le violó el artículo 237 de la Ley 1437 de 2011 al reproducirse un acto declarado nulo. Así mismo, asevera que la conducta sancionatoria por el código de infracción 518, obedeció a una transcripción literal de la conducta señalada en el literal e) del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003.

Que se violó el artículo 2 de la Resolución 10800 de 2003 que reglamenta el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, ya que dicha norma establece que los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que reglamentará el Ministerio de Transporte y se tendrá como prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente. No obstante, cuestiona que el agente no consigno toda la información requerida y omitió indicar el nombre de la ciudad del lugar de la infracción.

La conducta que regula el Código 518 no se encuentra descrita en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en consecuencia, la Ley 336 de 1996 no se puede aplicar sin una ley válida que la reglamente, razón por la cual el Decreto 3366 de 2003, pese a que, si reglamenta la aplicación de las sanciones, no es válida por estar el ejecutivo abrogándose funciones de la Rama Legislativa.

Tercer Cargo: Falsa Motivación

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-0*
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Asegura que los actos administrativos no señalan con precisión y claridad el lugar de los hechos que lo originan, lo que puede obedecer a que en la casilla 2 del Informe Único de Infracción de Transporte No. 15333346 de 2 de octubre de 2012 no se menciona la ciudad donde acaecieron los hechos.

En el acto administrativo acusado no se cumplió con la exigencia consistente en hacer una valoración de la conducta y en motivar claramente.

Que ante la desatención al principio de congruencia se presenta una falsa motivación del acto que resolvió la investigación administrativa.

Cuarto Cargo: Caducidad de la facultad sancionatoria

Señala que en el caso sometido a examen encuentra una flagrante violación al artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, al notificarse la resolución que resolvió el recurso de apelación, pues indica la actora que pasó más de un año desde la fecha en que fueron oportunamente interpuestos los recursos.

1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Superintendencia de Puertos y Transporte en su escrito de contestación a la demanda¹ se refirió ante los cargos expuestos por la demandante de la siguiente manera:

Señala que el actor sustenta erradamente una presunta violación al derecho de defensa al considerar que la Superintendencia sancionó con un cargo no formulado, pues considera la entidad demandada que ese extremo procesal olvida que la sanción impuesta a su representada se dio por violación al Código 587 en concordancia con el Código 518 del artículo 1º de la Resolución 10800 de 2003.

¹ Folios 70 a 83 del expediente.

EXPEDIENTE: 110013334002201700018-01
ACCIÓN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Adujo que los actos administrativos acusados fueron expedidos en razón al principio de congruencia ya que es claro que el Código de infracción 587 del artículo 1º de la Resolución 10800 de 2003, es de aquellos conocidos como de tipo en blanco. Seguidamente señala jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Ahora, frente al principio de congruencia concluye que, al infringirse un tipo en blanco, y de manera concreta la infracción del Estatuto de Transporte, el Código 518 del artículo 1º de la Resolución 10800 de 2003 encaja en la situación fáctica acaecida.

Dijo que el informe de infracciones al transporte del día 2 de octubre de 2010, es un documento público elaborado por un servidor público y que se presume legal ya que contiene la infracción claramente determinada, así como que el documento nunca ha sido tachado de falso por la actora, por lo cual goza de presunción de legalidad.

Respecto de la violación del artículo 45 de la Ley 336 de 1996, asevera que esta Ley dispone entre los artículos 44 y 52 las sanciones y procedimientos aplicables frente al caso en concreto y, que, en dicha normativa no se indica que la amonestación sea la única sanción para aplicar, y mucho menos, que se deba aplicar primero que las demás sanciones.

Señala que no son ciertos los argumentos de la entidad demandada en donde pone de presente que no existe régimen sancionatorio aplicable en materia de transporte, al cuestionar que la ley 336 de 1996 debe ser reglamentada, y que hasta tanto no se reglamente no hay régimen sancionatorio aplicable, por cuanto aduce que la sanción impuesta a la empresa TRANSGALAXIA S.A. obedeció a la infracción del Código 587 en concordancia con el Código 518 del artículo 1º de la Resolución 10800 de 2003, pues señala que quedó debidamente probado que el conductor del vehículo no presentó extracto de contrato y transportaba personal.

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Adujo que, si bien es cierto que el Consejo de Estado decretó varias medidas cautelares consistentes en la suspensión provisional de algunos apartes del Decreto 3366 de 2003, estas demandas ya fueron resueltas por el órgano de cierre en lo contencioso administrativo, declarándose únicamente la nulidad de los artículos 14, 15, 16, 20, 21, 22, 47 y 48.

Que de acuerdo con lo señalado, el artículo 51 del Decreto 3366 de 2003, aún se encuentra vigente y, que, en dicha norma se determina el procedimiento sancionatorio aplicable para el sector transporte, lo que hace que la actuación de la Superintendencia durante la investigación administrativa se haya adelantado con plena legalidad dentro de las funciones de inspección, control y vigilancia.

Señala que el artículo 51 del Decreto 3366 de 2003 nunca estuvo suspendido de manera provisional por parte del Consejo de Estado; por lo cual, sostiene que es errada la apreciación de la actora al indicar que la administración debió aplicar el artículo 47 del Decreto 3366 de 2003 y no el artículo 51 ibídem, al considerar que no tenía vigencia al encontrarse suspendida.

En cuanto a la gradualidad de la sanción sostiene que los criterios para determinarla se encuentran contenidos en el artículo 46 de la Ley 366 de 1996 y que la sanción impuesta fue graduada dentro de los parámetros allí determinados.

Pone de presente que la sanción impuesta a la sociedad actora fue de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2013, es decir, dentro de los parámetros de dosificación de la sanción impuesta en el artículo 46 de la citada ley.

Sostuvo que en las pruebas que obran en el expediente se cuenta con el Informe Único de Infracciones de Transporte IUIT No. 15333346 del 2 de octubre de 2010 y, que, al no haber sido atacado en su contenido, goza de presunción de legalidad, pues argumenta que fue practicado por autoridad competente en ejercicio de su rol funcional.

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Indica que la actora solo se despacha a manifestar que las normas que dieron origen a la investigación sancionatoria se encuentran suspendidas provisionalmente por el Consejo de Estado. Que la demandada no indica puntualmente bajo qué proceso o radicado se encuentra la suspensión alegada. Que no aportó ningún medio de prueba idóneo que afecte la legalidad de los actos acusados; y, que, la actora, sin argumentación alguna, manifiesta que para la fecha de los hechos la normatividad no se encontraba vigente.

Agrega que el Informe Único de Infracciones de Transporte IUIT es un documento público que de acuerdo con el artículo 252 del C.P.C., se presume autentico mientras no se pruebe lo contrario mediante la tacha de falsedad y, que, el artículo 264 del mismo cuerpo normativo dispone que los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza y nuevamente señala que los documentos no fueron tachados de falsedad por el actor y, que, en consecuencia, operó la presunción de autenticidad de conformidad con las normas anteriormente señaladas.

Manifiesta que mediante Resolución No. 031682 de 18 de diciembre de 2014, por medio de la cual se abrió investigación administrativa en contra de la empresa TRANSGALAXIA S.A. por la presunta transgresión al literal e) del artículo 46 de la Ley 366 de 1996, en concordancia con el Código de infracción 587, en concordancia con el Código 518 del artículo 1º de la Resolución No. 10800 de 2003 fue notificada en debida forma garantizando el debido proceso y el derecho de defensa en cada una de las instancias a la sociedad actora.

Así mismo, señala que mediante Resolución No. 09363 de 3 de junio de 2015 se sancionó a la empresa TRANSGALAXIA S.A. con multa de 2.883.500 y se le notificó de la decisión adoptada en debida forma.

Asegura que los actos administrativos enjuiciados fueron debidamente notificados al convocante, permitiéndosele que a través de su representante legal pudiera presentar

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-0 ²
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

los descargos e interponer los recursos de ley frente a los precitados actos administrativos, garantizando la entidad demandada de forma clara, un debido ejercicio del derecho de defensa a la actora, dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.

Finalmente, asegura no existe pérdida de competencia de la facultad sancionatoria por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte y que no le asiste razón al demandante por cuanto si se hace una lectura de la que sustenta su argumento en ninguna de sus partes establece que la resolución de los recursos deba ser notificada antes del cumplimiento del año, ya que si se hace una lectura taxativa de la norma , sin mayores interpretaciones se determina que esta solo establece que los recursos deben ser decididos dentro del termino de un año y que si los recursos no se deciden en el término fijado de esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, mas no que los mismos deban ser notificados antes de cumplirse dicho termino.

Así las cosas, señala el apoderado de la entidad demandada que la fecha de notificación de las resoluciones mediante las cuales se decide el recurso de apelación podemos determina que las mismas fueron expedidas dentro del año siguiente a la interposición de los recursos, caso diferente es que las mismas hayan sido notificadas en días posteriores.

1.4. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá mediante sentencia proferida en audiencia inicial el 30 de octubre de 2018² resolvió declarar la nulidad de los actos administrativos demandados con base en las siguientes consideraciones.

Fundamenta su decisión el *a quo* en el fallo recurrido de la siguiente manera:

“(…) 9.2. CONSIDERACIONES

² Folios 95 a 102 del expediente.

EXPEDIENTE: 110013334002201700018-01
ACCIÓN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede, el Despacho, a resolver el asunto sometido a consideración.

Así, debe, este Despachó, analizar la prosperidad de los cargos formulados por el censor, acorde con los antecedentes administrativos que contextualizaron la imposición de la sanción objeto de discusión.

En este punto, se pone de presente que, por cuestiones metodológicas, el Despacho analizará, en primer lugar, el cargo relativo a la vulneración del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, y para tal propósito seguirá el siguiente derrotero: (i) marco legal y jurisprudencial de la facultad sancionatoria de la administración; (ii) caso concreto; y (Ni) condena en costas.

9.2.1.1. Marco legal y jurisprudencial de la facultad sancionatoria de la administración

Para el análisis de la censura, se hace necesario acudir a lo esgrimido por la Corte Constitucional en sentencia C- 875 de 2011, respecto de la exequibilidad del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, en donde dicha corporación hizo énfasis en que las autoridades administrativas debían resolver en tiempo los recursos interpuestos por el infractor y, a su vez, señaló que la hipótesis del silencio administrativo positivo no era contraria al derecho al debido proceso de la administración ni al orden social justo, pues, al Estado le corresponde definir la situación jurídica de sus administrados y determinar las consecuencias ante lá ausencia de respuesta de una solicitud administrativa específica. Sobre el particular señaló:

"[...] Él 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 [] Excepcionalmente, el legislador puede determinar que la ausencia de respuesta se entienda resuelta a favor de quien la presentó, h figura que se conoce con el nombre de silencio administrativo positivo. En este evento, la omisión de respuesta genera a favor del interesado su resolución en forma afirmativa (...)" (Destaca el Despacho).

Dé la jurisprudencia en cita, se desprende que, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el legislador consagró la figura del silencio administrativo positivo bajo él criterio qué los ciudadanos no están en él deber de soportar la inactividad del Estado y es a éste, al que le corresponde, actuar con observancia de los principios de eficacia y celeridad para decidir en tiempo los recursos presentados.

Lo anterior, salvo circunstancias excepcionales como la fuerza mayor o el caso fortuito, que justifiquen la mora en la resolución del respectivo recurso. En estos eventos, el silencio administrativo no operará y la administración asó lo indicará en el acto que lo resuelva, con el objeto de salvaguardar los Intereses de la administración.

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

En este punto, es preciso indicar que si bien, anteriormente se había sostenido que bastaba con que los recursos fueran decididos en el término de un (1) año sin que fuera necesaria su notificación dentro de ese lapso, en esta oportunidad, al igual a como lo ha venido realizando con antelación en varios de sus pronunciamientos, prohija la tesis que en torno a tal interrogante Jurídico ha definido la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En efecto, la referida Corporación ha sostenido, lo siguiente, sobre la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración:

“En los términos expuestos, para la Sala es claro 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 en la expedición formal del acto administrativo, sino que exige también que tal resolución haya sido puesta en conocimiento del investigado dentro de ese término, toda vez que conforme al artículo 87 de la misma normatividad, sólo con la notificación, comunicación o publicación de los actos que resuelven los recursos, se imprime firmeza a la decisión sancionatoria que resuelven una situación jurídica particular, y en virtud del artículo 85 de la legislación en cita, para protocolizar el silencio administrativo positivo en los casos de no decisión oportuna de un recurso, el administrado debe efectuar 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”.

En el mismo sentido, mediante sentencias preferidas dentro de los procesos 2015-0190, 2015-0253, 2015-0245, entre otros, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, reiteró, que las autoridades administrativas tienen la obligación de decidir los recursos y notificarlos dentro del término de un (1) año contado a partir de su interposición.

En atención a los argumentos antes citados, procede el Despacho a verificar si en el presente asunto, la administración, perdió competencia para sancionar a la demandante.

Así, con base en los antecedentes administrativos allegados al expediente, el Despacho encuentra como probados los siguientes hechos:

- El 3 de junio de 2015 el ente demandado expidió la Resolución 9363, a través de la cual el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor decidió imponerle sanción de multa, a la sociedad demandante.

- El 3 de julio de 2015, la sociedad demandante, interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación, en contra de la resolución sancionatoria.

- El 19 de abril de 2016, el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte, decidió el recurso de reposición en el sentido de confirmar el acto principal, por virtud de la Resolución 010889.

- El 30 de junio de 2016, el Superintendente de Puertos y Transporte, emitió la Resolución 25644, por medio de la cual decidió el recurso de apelación en el sentido de confirmar el acto primigenio.

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

-El **21 de julio de 2016**, la Superintendencia demandada notificó a la sociedad actora del anterior acto administrativo. Esto, teniendo en cuenta que la notificación sé surtió por aviso el 19 del mismo mes y año, así como que el 20 fué un día no hábil.

Así las cosas, se tiene que, en el caso concreto, la parte actora presentó, el 3 de julio de 2015, el recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación en contra de la Resolución 9363 del 3 de junio de 2015. De manera que la Superintendencia de Puertos y Transporte tenía hasta el 5 de julio de 2016 para expedir y notificar la decisión de los recursos, debido a que el 3 y 4 de julio de 2016 resultaron ser días inhábiles.

No obstante, si bien el recurso de reposición fue decidido y notificado dentro del término previsto por la ley, no sucedió lo mismo con el recurso de apelación, por cuanto, la Resolución 25644 del 30 de junio de 2016, a través de la que se decidió el recurso de apelación, no fue notificada durante el término previsto por el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

En efecto, se encuentra acreditado, dentro del expediente, que la sociedad demandante fue notificada por aviso, el 21 de julio de 2016, es decir, 16 días después del tiempo indicado por la norma. En tal virtud, se transgredió el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 conforme a la hermenéutica sentada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y como consecuencia jurídica se deduce la pérdida de competencia del ente demandado

Por tanto, debe colegirse que la Superintendencia de Puertos y Transporte, no se sujetó al mandato previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que, no expidió y notificó la resolución por la que se resolvió el recurso de apelación contra la Resolución 9363 del 3 de junio de 2015 dentro del término de un (1) año, lo que conllevó a que perdiera la competencia para decidir el recurso de apelación y a que este se entendiera fallado a favor del recurrente, razones por las que se concluye que la demandante, sacó adelante el cargo relativo al desconocimiento de la norma citada.

Por consiguiente, se declarará la nulidad de la Resolución 25644 del 30 de junio de 2016, por la cual se resolvió el recurso de apelación, cuyos efectos de nulidad se extienden a las resoluciones 9363 del 3 de junio de 2015 y 10889 del 19 de abril de 2016, a través de las que se impuso la sanción de multa y resolvió el recurso de reposición, respectivamente. (...)"

Con fundamento en lo expuesto, procedió el fallador de primera instancia a declarar la nulidad de los actos administrativos acusados que fueron expedidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

"PRIMERO.- Declarar la nulidad de las Resoluciones 9363 del 3 de junio de 2015, 10889 del 19 de abril de 2016 y 25644 del 30 de junio de 2016, proferidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-0'
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

SEGUNDO.- Ordenar, a la demandada, que se abstenga de cobrar a la sociedad demandante la multa impuesta en los actos que se declaró la nulidad y, en caso de que la misma ya haya sido pagada, proceda a realizar su devolución con la indexación correspondiente.

TERCERO.- Denegar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO.- Condenar en costas a la Superintendencia de Puertos y Transporte, en los términos de los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso, aplicables por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por Secretaría, liquídense las costas a que haya lugar, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

(...)"

2. SEGUNDA INSTANCIA

La parte demandante, dentro del término legal, interpuso y sustentó el recurso de apelación en contra de la sentencia en mención.

2.1. LA IMPUGNACIÓN

La Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante escrito radicado el 15 de noviembre de 2018³, interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida en audiencia inicial.

Sobre los argumentos de la apelación nos detenemos al resolver el caso concreto en la presente providencia.

2.2. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Con auto de 1 de agosto de 2019 se admitió el recurso de apelación presentado por la parte actora⁴.

³ Folios 123 a 130 del expediente.

⁴ Folio 4 del cuaderno de segunda instancia.

EXPEDIENTE: 110013334002201700018-01
ACCIÓN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Con auto de 3 de septiembre de 2019 se declaró innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se corrió traslado por el término de diez (10) días a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión⁵.

2.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

De la Demandante

En silencio.

De la demandada

En escrito de 16 de septiembre de 2019⁶, la parte demandada en su escrito de alegatos de conclusión solicitó que se revocara la decisión de primera instancia.

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

Del Ministerio Público

En silencio.

2.4. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.5. COMPETENCIA

Al tenor del artículo 153 de la Ley 1437 de 2011⁷, es el Tribunal el competente para

⁵ Folio 7 del cuaderno de segunda instancia.

⁶ Folios 9 a 13 del cuaderno de segunda instancia.

⁷ **Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

resolver el recurso de alzada propuesto.

Sin embargo, se recuerda que el trámite del recurso de apelación limita el pronunciamiento de la segunda instancia exclusivamente a lo que es materia de impugnación, tal como lo dispone el artículo 328 del Código General del Proceso⁸, por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011⁹. Es así como las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación delimitan la competencia funcional del juez de segunda instancia.

2.6. EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿Se configuró la caducidad de la facultad sancionatoria dentro de la actuación administrativa adelantada contra la sociedad TRANSGALAXIA S.A. y, por lo tanto, corresponde a la Sala confirmar la sentencia de primera instancia?

2.7. RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO

Si. Dentro de la actuación administrativa sancionatoria adelantada por la Superintendencia de Puertos y Transporte contra la sociedad TRANSGALAXIA S.A. se configuró la caducidad de la facultad sancionatoria respecto de los actos administrativos

⁸ **Artículo 328. Competencia del superior.**

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.

⁹ **Artículo 306. Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

EXPEDIENTE: 110013334002201700018-01
ACCIÓN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

con los cuales se resolvió el recurso de apelación porque la notificación de las decisiones ocurrió después del año de que trata el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior corresponderá a la Sala confirmar la sentencia impugnada en cuanto declaró la nulidad de la Resoluciones 9363 del 3 de junio de 2015, 10889 del 19 de abril de 2016 y 25644 del 30 de junio de 2016 proferidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

2.8. FIJACIÓN DEL LITIGIO

La Sala procederá a estudiar si en el presente caso se configuró la caducidad de la facultad sancionatoria de que trata el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

2.9. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

2.9.1. VALORACIÓN DE LOS CARGOS OBJETO DE IMPUGNACIÓN:

“(…)

Como se manifestó en el recurso de apelación, radica la inconformidad con la sentencia que aquí se recurre, en razón a que en la misma se declaró la nulidad de las resoluciones 9363 del 3 de junio de 2015 y 25644 del 30 de junio de 2016, bajo el argumento de que la demandante violó al artículo 52 de la ley 1437 de 2011

La sentencia pretende amparar en lo dispuesto en el artículo 52 del OPACA, por lo cual se hace necesario analizar en su integridad lo dispuesto en dicha norma y as posiciones del CONSEJO DE ESTADO al respecto "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 sancionatoho 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.

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-0
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Así las cosas sea lo primero establecer que en razón de su condición de actividad punitiva del Estado, la imposición de sanciones administrativas se encuentra sujeta al artículo 29 de la Constitución que consagra el derecho al debido proceso.

Que el debido proceso, por su parte, comporta una serie de garantías como la publicidad y celeridad del procedimiento, el derecho de defensa y contradicción, el principio de legalidad del ilícito y de la pena, la garantía del juez competente, etc.,

Es así como, con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales por lo que la Corte Constitucional ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones.

"En efecto, la fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias"

en ese orden, como parte del principio del debido proceso se desprende el principio de legalidad, el cual indica que cuando de una actuación administrativa se desglose la facultad para imponer sanciones, es porque la misma ha sido otorgada por la Ley. Es decir, para el ejercicio de esa potestad opera el principio de la tipicidad administrativa, esto es que la conducta sancionable, así como la consecuente sanción, deben estar de manera inequívoca, clara y expresamente definidas por el legislador, pues no se trata de una potestad discrecional sino reglada, es decir, las normas tanto sustanciales como procesales deben ser preexistentes al acto que se imputa, acorde con el mandato supra legal contenido en el inciso 2º del artículo 29 de la Carta Política.

La Corte Constitucional, en Sentencia C—710101, al referirse a éste principio, señaló:

"El principio constitucional de legalidad tiene una doble condición, de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas".

Bajo tal perspectiva, la potestad sancionadora y el principio de legalidad son conceptos jurídicos estrictamente relacionados, de suerte que dicha potestad sólo tiene justificación en la medida que se encuadre dentro del citado principio.

EXPEDIENTE: 110013334002201700018-01
 ACCIÓN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 DEMANDANTE: EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
 DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
 ASUNTO SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Entonces, el principio de legalidad ratifica la existencia previa de una Ley que señale las conductas merecedoras de reproche y la consecuente sanción, pues no podría entenderse, que la Administración, con el pretexto de ejercer la titularidad de la potestad sancionatoria, tuviese igualmente la facultad para establecer

(...)

(sic) al derecho disciplinario, lo cual encuentra justificación en la naturaleza y fines de uno y otro. "La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías -quedando a salvo su núcleo esencial- en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido."

En síntesis lo que la Corte pretendió establecer fue que:

De conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución es al legislador a quien le compete definirla tipicidad de las conductas constitutivas de una sanción administrativa, por lo tanto, no es posible que la administración, so pretexto de aplicarla norma modifique elementos esenciales del tipo y por esta vía agrave la sanción prevista por el legislador.

** El principio de tipicidad a través del cual se garantiza la seguridad jurídica a los administrados se cumple en la medida en que el legislador defina los aspectos esenciales de la norma sancionatoria, es decir, que sea éste el que defina el sujeto activo, describa nitidamente la conducta y defina la sanción.*

** La conducta y la sanción deben tener una relación proporcional y razonada de tal manera que conmine a los particulares a cumplir la ley para hacer efectivo los derechos y el interés público protegido en la disposición de que se trate.*

Ahora, existen excepciones a la facultad sancionatoria del Estado, entre las cuales está la pérdida de dicha facultad en razón a la Caducidad y la prescripción en razón a los límites temporales establecidos por la ley para desarrollar los procedimientos y emitir las decisiones correspondientes.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia en Sentencia C-401 de 2010, resaltó que la potestad sancionadora de las autoridades titulares de funciones administrativas, en cuanto manifestación del "ius puniendi" del Estado, está sometida al principio de prescripción y caducidad que garantiza que los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios.

De dicha jurisprudencia constitucional se desprende, entonces, el criterio conforme al cual la facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo y que el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general. Dicho plazo,

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

además, cumple con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración.

Reiteradas sentencias del CONSEJO DE ESTADO y de la Corte Constitucional han expresado que la potestad sancionatoria no puede quedar indefinidamente abierta, y si el Estado no ejercita el derecho que tiene de adelantar y fallar la investigación correspondiente en el tiempo fijado por el legislador, ya sea por desinterés, insuficiencia de recursos administrativos, o cualquier otra situación atribuible al ámbito de su competencia, no puede el administrado sufrir las consecuencias que de tales hechos se derivan.

En ese sentido, tanto la jurisprudencia constitucional como la del Consejo de Estado, han sido reiterativas al identificar entre las características de la facultad sancionadora del Estado las siguientes:

- La facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo.
- El señalamiento de un plazo de caducidad de la acción sancionadora del Estado, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general⁷-
- Las garantías procesales se consagran para protegerlos derechos fundamentales del individuo y para controlar la potestad sancionadora del Estado.⁸

Entendemos entonces que, la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración acontece, cuando ha transcurrido el término legalmente previsto para imponer una sanción sin que la entidad haya actuado en tal sentido, es decir la caducidad de la acción, impone a la Administración el deber de actuar diligentemente y preservar las garantías de quienes se encuentren sometidos a la investigación administrativa.

Respecto a este punto particular tanto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo como en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011 establecen respecto del término de la Caducidad Sancionatoria del Estado, lo siguiente:

"Artículo 38 C.C.A." Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionadas. "

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 ocasionar/as, 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 tallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Por otra parte, en cuanto hace al régimen legal de la potestad sancionatoria de la Administración, cabe observar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1° del Código Contencioso Administrativo y de la ley 1437 de 2011, la primera parte de esos cuerpos normativos contienen el procedimiento general, aplicable a todas las actuaciones y procedimientos administrativos que realice la Administración Pública y que no hayan sido objeto de una regulación especial.

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional, en Sentencia C- 401 de 2010, a partir de lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución, indicó que:

"Es posible concluir que el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso de la República y que es a él a quien ha sido atribuida la cláusula general de competencia normativa.

En ese contexto, esa Corporación ha puntualizado que el establecimiento de términos que predeterminan el normal trámite de los procesos judiciales o administrativos, es un desarrollo claro de la cláusula general de competencia del Congreso para hacer las leyes y que la Constitución le ha conferido al Legislador un amplio margen de configuración política de los procedimientos, puesto que con ello no sólo pretende otorgar un alto grado de seguridad jurídica a los administrados, sino también busca la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Carta

De manera particular, la Corte ha precisado que en materia de términos procesales, el margen de configuración del legislador es muy amplio, ya que no existe un parámetro estricto para poder determinar en abstracto la razonabilidad de los mismos dado que ella está vinculada a la finalidad de los procedimientos, que no es otra que la de permitir la realización del derecho sustancial. Al respecto la Corte ha señalado que en virtud de la cláusula general de competencia, el legislador está ampliamente facultado para fijar los procedimientos judiciales y, en particular, los términos que conducen a su realización, siempre y cuando los mismos sean razonables y están dirigidos a garantizar el derecho sustancial. "

Es de aclarar que por disposición legal es posible que en virtud de la defensa del interés público y respetando los límites que impone el debido proceso, se establezcan diferentes términos de caducidad, aplicables a cada especialidad de la acción administrativa, pero es de resaltar que en caso de que las diferentes modalidades

sancionatorias de la Administración Pública no señalen un término especial de caducidad de la facultad sancionatoria, se deben aplicar las previsiones de la ley 1437 de 2011 como norma general, entre las cuales se encuentra lo consagrado en el ya esgrimido artículo 52 .

Y es respecto a lo dispuesto en el artículo 38 del C.C.A. hoy artículo 52 del C.P.A.C.A y a la interpretación dada en la sentencia por el señor JUEZ QUINTO (5) ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ que se centra la discusión en el presente asunto, por lo que se hace necesario

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

traer a colación las diferentes tesis que sobre el particular y a lo largo de los años ha establecido el CONSEJO DE ESTADO sobre la caducidad de la facultad sancionatoria

De la redacción del artículo 38 del C.C.A. y del artículo 52 del C.P.A.C.A han surgido diferentes teorías jurisprudenciales, tratadas por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, relacionadas con el acto o actuación por parte de la Administración que interrumpe el término de caducidad, criterio este que con el pasar del tiempo se hace cada vez más exigente o restrictivo, así:

a). Tesis Laxa: Expedición del Acto Administrativo Principal durante el término de caducidad del artículo 38 del C.C.A. hoy artículo 52 del C.P.A.C.A

De acuerdo con esta tesis, dentro del término de caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, es suficiente para interrumpir dicha caducidad, la expedición del acto administrativo sancionador, sin que se haga necesaria la notificación del mismo, ni agotar la vía gubernativa.¹³⁻

Los argumentos jurídicos que sustentan esta tesis, en resumen, son los siguientes:

- * La notificación no es un elemento estructural del acto administrativo sancionador.

- * Dentro del término de caducidad debe únicamente expedirse el acto que refleje la voluntad de la Administración.

- * No se requiere que el acto quede en firme dentro del término señalado en el artículo 38 del C.C.A.

- * Los recursos son mecanismos de protección jurídica de los administrados.

- * La renuencia a recibir la notificación no puede reportar beneficios a la persona renuente. Basta la citación para interrumpir la caducidad.

b). Tesis Intermedia: Expedición y notificación del Acto Administrativo Principal dentro del término de caducidad establecido en el artículo 38 del C.C.A. hoy artículo 52 del C.P.A.C.A

Esta tesis intermedia, sostenida mayoritariamente por la Sección Cuarta del Consejo de Estado² en materia de infracciones cambiarias, considera válido el ejercicio de la facultad sancionatoria de la Administración con la expedición y notificación del acto principal (acto sancionatorio) dentro del término de caducidad previsto en el artículo 38 del C.C.A.¹⁴

Dicha tesis se fundamenta en los siguientes argumentos:

- * La caducidad del artículo 38 C.C.A. se evita con la producción y notificación del acto administrativo.

- * No puede aceptarse que la imposición de la sanción se surta con la sola expedición del acto. Para que el acto produzca efectos debe notificarse oportunamente dentro del mismo plazo de tres (3) años señalado en el artículo 38 del C.C.A.

- * Una cosa es la actuación administrativa que culmina con la notificación del acto inicial y otra la vía gubernativa orientada a producir un nuevo pronunciamiento, a través de los recursos consagrados como mecanismo de protección jurídica.

EXPEDIENTE: 110013334002201700018-01
ACCIÓN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

(...)

No obstante lo anterior, se considera el señor juez de primera instancia debió acoger lo establecido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, (nuevo Código Contencioso Administrativo), pero desde el punto de vista de la tesis intermedia que señala que, para que se interrumpa el término de caducidad se debe expedir y notificar el acto sancionador, pero con la salvedad de que el acto sancionador es diferente de los actos que resuelven los recursos, aún cuando estén limitados para resolverse en el termino de un (1) año contado a partir de su presentación ya que la interposición de los recursos una circunstancia que depende enteramente de la voluntad del administrado, pues la vía gubernativa, si bien forma parte del procedimiento administrativo, es una etapa posterior a la actuación administrativa y constituye un mecanismo de control de legalidad del acto. Se inicia una vez concluida esta, con la interposición de los recurso.

Por lo que conforme ha sido la postura de la superintendencia de puertos y transporte no le asiste razón al Juez de primera instancia de declarar la nulidad en razón a que si lo que se pretende es amparar en lo dispuesto en el artículo 52 del CPACA, se hace necesario analizar en su integridad lo dispuesto en dicha norma.

"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."

Leída la norma se observa que esta subdivide el procedimiento administrativo sancionatorio en dos fases. Una primera que va desde el hecho u omisión que genera la investigación administrativa hasta la notificación del acto que impone la sanción y que debe cumplirse dentro de un periodo de 3 años contados desde el momento de la infracción, salvo que se trate de una acción continuada, caso en el cual el término se cuenta desde el día siguiente a su cesación. Y la segunda referida a los términos que tiene la administración para resolver los recursos contra los actos que imponen sanciones, que se inicia a partir de la interposición de los recursos, y culmina con su decisión, la cual debe adoptarse en el término de 1 año que se cuenta desde la debida y oportuna interposición de los recursos.

EXPEDIENTE: 110013334002201700018-01
ACCIÓN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

(...)

Respecto de la facultad sancionatoria, la norma en comento la administración dentro del término de 3 años debe adelantar todo el procedimiento sancionador, y dentro de ese mismo plazo emitir y notificar el acto administrativo que contiene la sanción. De no ser así caduca la potestad sancionadora del Estado. Los actos administrativos decisorios de los recursos, están sujetos a un plazo y condición diversos a los del acto sancionatorio. Los actos que deciden los recursos deben ser expedidos dentro del año siguiente a su interposición. Sin embargo la norma no dispone que la notificación de los actos decisorios de los recursos deba hacerse dentro del año dispuesto para su resolución.

Así mismo, se observa que la resolución 25644 del 30 de junio de 2016 mediante la cual se resuelve el recurso de apelación fue enviada a notificar antes del 5 de julio de 2017 mediante citación para notificación personal, citación a la que la empresa demandante hizo caso omiso, debiendo notificarse entonces por aviso el día 19 de julio 2017. Lo que permite determinar que la resolución fue expedida antes del vencimiento del año

Lo anterior, debe tenerse en cuenta, junto a que No le asiste razón al demandante, ni al despacho de la señora Juez de primera instancia por cuanto si se hace una lectura de la norma que sustenta su argumento en ninguna de sus partes establece que la resolución de los recursos deba ser notificada antes del cumplimiento del año, ya que si se hace una lectura taxativa de la norma, si mayores interpretaciones se determina que esta solo establece que los recursos deben ser decididos entro del termino de un año Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor de recurrente, mas no que los mismos deba ser notificados antes de cumplirse dicho termino

Así las cosas si observamos la fecha de notificación de las resoluciones mediante las cuales se decide el recurso de apelación podemos determinar que las mismas fueron expedidas dentro del año siguiente a la interposición de los recursos caso diferente es que las mismas haya sido notificadas en días posteriores.

Es decir que se cumplió a cabalidad con lo establecido en el mencionado artículo, pues se repite que el mismo solo se establece que deben ser decididas dentro del año siguiente y no impone el requisito de la notificación

(...)

Si bien las leyes 105 de 1993, ley 336 de 1996, decreto 3366 de 2003, ley 1450 de 2011 entre otras, expresamente no consagra un término de caducidad para imponer las sanciones, el sentido especial de lo que regula el artículo 3 de la misma, es lo que ha permitido determinar que la actividad sancionatoria de la administración para estos efectos no caduca; en este contexto no puede llegar a interpretarse que por el hecho que se establezca en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 que el plazo de un (1) año para resolverlos recursos que se interpongan es diferente del de los tres (3) años que allí se regulan para imponer las sanciones, por esta sola y única

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

diferenciación se debe aplicar indistintamente a si la norma especial para control de establecimientos de comercio ha determinado que no se pierde la competencia de la facultad sancionatoria.

Así las cosas, carecería de todo sentido práctico que se conmine a resolver los recursos a la Administración en un plazo perentorio de un (1) año, si a su vez no está atada al término de los tres (3) años que el citado artículo otorga para ejercer su facultad sancionatoria; normas que no fueron derogadas tácitamente por lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011

Las leyes 105 de 1993, ley 336 de 1996, decreto 3366 de 2003, ley 1450 de 2011 entre otras son norma especial y por ende aplicable en su integridad para el ejercicio de la facultad sancionatoria de la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE por la incursión en infracciones de tránsito por lo que no era procedente acceder a las pretensiones de la demanda como se hizo en la sentencia objeto de recursos

2. ¡LEGALIDAD E IRREGULARIDAD DE LA SENTENCIA-RESPECTO DE LA CONDENA EN COSTAS

Considero que se debe revocar la sentencia de primera instancia respecto de la condena en costas procesales a la parte demandada, de las cuales hacen parte las agencias en derecho, pues conforme a lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 365 del C.G.P, aplicable por remisión expresa del artículo 188 de la Ley_ 1437 de 2011, solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación y como quiera que los argumentos del demandante fueron eminentemente jurídicos no se debe condenar en costas, así como tampoco están probadas y no se observa dilación del proceso por parte de mí representada

Igualmente no esta probado dentro del proceso que la parte demandante hubiese tenido que incurrir en gastos a fin de poder lograr que concretaran las pretensiones de la demanda, por lo que a falta de pruebas de dicha situación, el señor Juez no debió condenar en agencias en derecho y costas procesales (...)"

2.10. MARCO NORMATIVO – ALCANCE DEL ARTÍCULO 52 DE LA LEY 1437 DE 2011.

La Ley 1437 de 2011 sobre la caducidad de la facultad sancionatoria, establece lo siguiente:

"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

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

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."

La norma anterior consagra tres situaciones a saber, i) el plazo dentro del cual se ha de proferir y notificar un acto administrativo sancionatorio, ii) el plazo con que cuenta la administración para resolver los recursos interpuestos dentro de la misma actuación administrativa y, iii) la consecuencia legal que ocasiona la configuración del silencio administrativo positivo respecto de los recursos no resueltos.

Los anteriores planteamientos pasan a estudiarse de la siguiente manera:

1º. La caducidad de la facultad sancionatoria por vencimiento de los plazos señalados en el artículo 52 de la ley 1437 del 2011

El artículo 52 aludido zanjó la controversia que existía antes con el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo respecto al plazo con que contaba la administración para definir una actuación administrativa sancionatoria.

De la sola lectura de la norma se infiere que es claro que la administración cuenta con tres (3) años para proferir el acto administrativo sancionatorio y notificarlo. Si transcurrido el plazo señalado la administración no ha cumplido con lo dispuesto en la norma, esta perderá la competencia para expedirlo y en efecto, el acto administrativo que posteriormente profiera estará viciado de nulidad.

2º. Configuración del silencio administrativo por falta de respuesta oportuna frente a los recursos interpuestos en sede administrativa.

Los recursos que se interpongan en contra de la decisión sancionatoria en sede administrativa, señala la norma que, deberán decidirse dentro del año siguiente a su

EXPEDIENTE: 110013334002201700018-01
ACCIÓN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

interposición, so pena de que la administración, al igual que lo expuesto anteriormente, pierda competencia para resolverlos.

Frente al termino “decidir” usado por la ley para referirse a la resolución de los recursos, esta Sala coincide con lo expuesto por la Subsección B de la Sección Primera de esta misma Corporación en el entendido de que el sentido de la norma no solo se satisface con la expedición de los actos administrativos, sino, que debe notificarse al investigado con el fin de que pueda materializar los efectos del silencio administrativo.

Aclara la Sala que sobre el alcance del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 al resolver la constitucionalidad del aparte de la norma que consagra el plazo de un año para “decidir” los recursos en sede administrativa, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente, en sentencia C-875-11 cuando dijo:

“(…) El medio elegido por el legislador en el precepto acusado no está prohibido. En efecto, establecer las consecuencias que se pueden derivar de no responder en tiempo los recursos interpuestos contra el acto sancionatorio permite hacer efectivos, entre otros, los principios de eficacia y celeridad que rigen la función administrativa, como el derecho de defensa de los administrados. Se repite, el legislador puede establecer términos y cargas para una de las partes, en este caso optó por dejar ésta en cabeza del Estado, con el objetivo de cumplir y hacer efectivos fines constitucionales legítimos como los que aquí se han enunciado.(…)”

Ello conlleva a afirmar que el plazo de un año que ha conferido el legislador a la autoridad para decidir el recurso conlleva las siguientes consecuencias:

- a.- No decidir el recurso en tiempo hace que se pierda competencia para resolverlo.
- b.- No decidir el recurso en el plazo de un año, conlleva a que la autoridad tenga la obligación de demandar el acto recurrido en sedejudicial.
- c.- La configuración del silencio administrativo, ya sea positivo o negativo, como medida idónea para que la administración cumpla y decida en término los recursos y ponga fin a las actuaciones administrativas.

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

En acciones de tutela, se ha reconocido por esta Corporación lo señalado por la Corte Constitucional sobre el deber de dar respuesta de manera oportuna y notificar la decisión, así:

"(...) Como lo ha determinado la jurisprudencia constitucional en Sentencia T-419 de 2013:

"El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.

Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido".

En ese entendido, la misma jurisprudencia nos dice que la respuesta a un Derecho de Petición tiene que cumplir tres requisitos, so pena de incurrir en la vulneración al derecho fundamental, a saber:

"La respuesta del derecho de petición debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) oportunidad; (ii) el pedido debe resolverse de fondo y manera clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) debe ser puesta en conocimiento del peticionario, a través de un mecanismo idóneo para ello."

A su vez la Corte Constitucional en sentencia T-556 de 2013 ha expresado lo siguiente:

"El derecho de petición se concreta (i) en la posibilidad que tiene cualquier persona de presentar peticiones ante las autoridades; (ii) en la obligación correlativa de las autoridades de emitir una respuesta pronta, clara, completa y de fondo a las solicitudes que le sean presentadas; y (iii) en la consecuente obligación de las autoridades de comunicar de manera oportuna a los peticionarios su respuesta. Igualmente debe anotarse que el derecho de petición guarda un vínculo de conexidad con otros derechos de igual relevancia como el derecho a la información y a la libertad de expresión.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición comprende los siguientes cuatro elementos: (i) la posibilidad cierta y efectiva de presentar, de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o tramitarlas; (ii) la facultad de obtener una resolución pronta y oportuna de la cuestión en los términos consagrados en la ley; (iii) el derecho a que sea resuelta de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado, y (iv) la pronta comunicación al peticionario acerca de la decisión o información requerida.

(..)

EXPEDIENTE: 110013334002201700018-01
 ACCIÓN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 DEMANDANTE: EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
 DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
 ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Resulta igualmente importante señalar que la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que para que el derecho de petición sea efectivamente respondido, la respuesta al mismo ha de ser (i) suficiente, cuando quiera que resuelva materialmente la petición y satisfaga los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; (ii) efectiva, si soluciona el caso que se plantea y (iii) congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, lo que supone que la solución o respuesta verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta. De esta manera, solo se entenderá que el derecho de petición se encuentra garantizado cuando la respuesta al requerimiento hecho por el particular cumple con los anteriores aspectos.”

De esta forma, el derecho de petición es el mecanismo idóneo que el constituyente creó a favor de los administrados para que éstos pudieran tener una comunicación directa con los representantes del Estado, de ahí que el mismo se previera no solamente en el ordenamiento constitucional, sino igualmente fue desarrollado en la Ley 1755 del 2015 y a través de las providencias de las Altas Cortes, estableciendo como única condición que la petición se elevará en forma respetuosa y a su turno se previó en la ley la obligación de que su derecho fuera respondido en forma oportuna y de fondo.

Lo anterior lleva a concluir que una vez el interesado cumple con la exigencia de elevar la petición en forma respetuosa, nace en ese momento el deber y la obligación del Estado de responder la misma dentro de los términos legales y de dar una respuesta de fondo y acorde con lo solicitado. (...)”¹⁰

Frente a este punto, la Sala ya ha señalado que como la notificación es la actuación que le otorga fuerza vinculante al acto administrativo, debe entenderse que es desde ese momento en que empieza a generar efectos jurídicos, y por tanto, es oponible al interesado¹¹. Así las cosas, con relación a aquellas decisiones cuya notificación no se hace oportunamente y que son susceptibles de la aplicabilidad del silencio administrativo positivo, el H. Consejo de Estado¹² ha dicho lo siguiente:

“Ahora bien: tanto vale no dictar el acto como dictarlo durante el término del silencio y no notificarlo o notificarlo con posterioridad, pues mientras el interesado desconozca su existencia le es inoponible, es decir, el acto no surte efectos y en consecuencia, el titular puede disfrutar de los derechos derivados

¹⁰ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”. Proceso 2500023410002016-00872-00. Acción de Tutela de 4 de mayo de 2016.

¹¹ Acción de Cumplimiento No. 2014-01540 de 14 de octubre de 2014. M.P. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera Subsección A.

¹² HOYOS DUQUE, Ricardo (C.P.) (Dr.). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. H. Consejo de Estado. Sentencia del 23 de noviembre de 2000. Rad. No.: ACU-1723.

EXPEDIENTE: 110013334002201700018-01
ACCIÓN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

del silencio positivo o acudir ante el juez en el caso del silencio negativo”
(subrayado fuera del texto).

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, es claro que la consecuencia jurídica de no notificar el acto administrativo, o de notificarlo con posterioridad al vencimiento del término legal, es que el mismo, no surte efectos, y por tanto no le es oponible a su destinatario.

3º. La revocación de la decisión por la configuración del silencio administrativo positivo derivada del artículo 52 de la ley 1437 del 2011.

En estrecha relación con lo expuesto en el acápite anterior, dispuso el legislador que, la falta de resolución de los recursos que se interpongan dentro de una actuación administrativa en el término de un (1) año dará lugar a que se entiendan revocados los actos administrativos objeto de impugnación.

Como se explicó anteriormente, la decisión de los recursos en sede administrativa debe ser puesta en conocimiento del recurrente con el fin de que se concrete la actuación administrativa. Así lo ha entendido la jurisprudencia en atención a que con ello se efectivizan los derechos constitucionales de los ciudadanos.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C 875 de 2011 al analizar la constitucionalidad del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, señaló.

“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 mismo de aquella concreta en su cabeza un derecho. [...] ...De esta manera, si bien se podría considerar que en el marco del Estado Social de Derecho la administración está en la obligación de dar respuesta oportuna, clara, concreta y de fondo a las solicitudes presentadas por los ciudadanos, en

EXPEDIENTE: 110013334002201700018-01
 ACCIÓN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 DEMANDANTE: EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
 DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
 ASUNTO SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

donde la consagración de una ficción sobre la negativa o aceptación de las peticiones pueden ser percibida como contraria a los postulados de la función pública y el respeto por los derechos fundamentales, si se tienen en cuenta que uno de los fines del Estado es garantizar los derechos consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que lo afectan, artículo 2 constitucional; la Sala no duda en afirmar que esas presunciones resultan un instrumento adecuado para garantizar, entre otros, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, vulnerados por la omisión de la administración al no responder oportunamente los requerimientos elevados por los ciudadanos."

De lo anterior es claro para la Sala que, para que el administrado pueda ver satisfechos sus derechos ante la omisión de la administración y efectivizar, en este caso, el derecho que nace a su favor por la no resolución de sus recursos, éste debe conocer la decisión que esta última ha tomado respecto de su situación. Producido el supuesto de derecho esto es, que dentro del año siguiente a la fecha de impugnación los recursos en sede administrativa no han sido resueltos, la consecuencia prevista en la ley no es otra que la nulidad de los mismos por haber sido expedidos con falta de competencia. Dice el artículo 52 objeto de estudio: "Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente"

2.9. POSICIÓN DE LA SALA

En el caso bajo estudio se tiene que la Superintendencia de Puertos y Transporte profirió la Resolución Sancionatoria No. 9363 de 3 de junio de 2015¹³ en la cual resolvió imponer una multa de \$2.833.500 a la demandante. El 3 de julio de 2015 la sociedad TRANSGALAXIA S.A. interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la decisión anterior¹⁴. Por lo anterior y en aplicación a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, la Superintendencia de Puertos y transporte **tenía hasta el 3 de julio de 2016** para decidir y notificar la decisión de los recursos.

Mediante Resolución 10889 de 19 de abril de 2016¹⁵ se resolvió el recurso de reposición, en el sentido de confirmar el acto administrativo sancionatorio, y se notificó por aviso el 19

¹³ Fls. 23 a 30 del cuaderno de antecedentes administrativos.

¹⁴ Fls. 32 a 43 del cuaderno de antecedentes administrativos.

¹⁵ Fls. 53 a 57 del cuaderno de antecedentes administrativos.

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-0*
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

de abril de la misma anualidad. Ahora bien, mediante Resolución 75644 de 30 de junio de 2016 se resolvió el recurso de apelación, decisión que fue notificada por aviso el 19 de julio de 2016¹⁶, esto es, fuera del término de un (1) año que establece el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 lo cual implica que debe ser anulada por infracción directa del artículo en mención, en tanto se desconoció el factor de competencia temporal para la decisión y notificación de los recursos en sede administrativa.

La consecuencia de la nulidad de dicho acto administrativo, será la que la propia disposición señala, esto es, que la Resolución Sancionatoria No. 9363 de 3 de junio de 2015 y las Resoluciones Nros. 10889 de 19 de abril de 2016 y 75644 de 30 de junio de 2016 deben entenderse revocadas por la configuración del silencio administrativo positivo respecto del recurso de apelación. Por esa razón se confirmará la decisión de primera instancia.

Finalmente, estima la actora que resulta aplicable al presente caso lo previsto en el numeral 9 del artículo 365 del Código General del Proceso, teniendo en cuenta que no se encuentran comprobadas las costas durante el trámite del proceso.

El *a quo* dispuso lo siguiente en la sentencia proferida en audiencia inicial el 30 de octubre 2018.

"Condena en costas

Por último, el Despacho, señala acorde con lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, que condenará a la Superintendencia de Puertos y Transporte al pago de costas, cuya liquidación se realizará por la Secretaría de este Despacho.

Considera la Sala que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 remite al Código de Procedimiento Civil para realizar la liquidación y ejecución de la condena en costas. Sin embargo, esta referencia debe entenderse hecha, en la actualidad, al Código General del Proceso, que por alusión expresa (artículo 306 de la Ley 1437 de 2011) o por analogía

¹⁶ Fl. 68 del cuaderno de antecedentes administrativos.

EXPEDIENTE: 110013334002201700018-01
ACCIÓN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

(artículo 8, Ley 153 de 1887) regula la actividad procesal en aquellas materias no contempladas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, el artículo 365 del CGP dispone que en los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellas en las que haya controversia, la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas.

“(…)

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

(…)

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

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

(…).”.

Con respecto de la condena en costas a la luz del Código General del Proceso¹⁷, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente.

“(…)

La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal

¹⁷ Cfr. la sentencia C-157/13, M.P. Mauricio González Cuervo, en la que se declaró exequible el parágrafo único del artículo 206 de la Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, bajo el entendido de que tal sanción -por falta de demostración de los perjuicios-, no procede cuando la causa de la misma sea imputable a hechos o motivos ajenos a la voluntad de la parte, ocurridos a pesar de que su obrar haya sido diligente y esmerado.

EXPEDIENTE:	110013334002201700018-01
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra.
(Destaca la Sala).

De acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, la condena en costas, en los términos previstos por el artículo 365 del CGP, surge del vencimiento de una parte en el proceso, o de la decisión desfavorable en relación con el recurso interpuesto.

Esto significa que la condena en costas procede contra la parte vencida en el proceso o en el recurso, con independencia de las causas de la decisión, lo que muestra la procedencia del criterio objetivo en el ordenamiento procesal civil, motivo por el cual la Sala encuentra ajustada a derecho la condena en costas impuesta en primera instancia.

CONCLUSIÓN:

Por los motivos expuestos, la Sala desestimaré el recurso de apelación interpuesto por la Superintendencia de Puertos y Transporte y, en consecuencia, confirmará la sentencia de 30 de octubre de 2018, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá.

3. COSTAS PROCESALES¹⁸

¹⁸ Artículo 365. Condena en costas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EXPEDIENTE: 110013334002201700018-01
ACCIÓN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EMPRESA TRASPORTES GALAXIA S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

En virtud de lo dispuesto en los numerales 1 y 3 del artículo 365 del Código General del Proceso se impondrá condena en costas a la parte vencida, las mismas que deberán ser liquidadas por el *a quo*, en la forma señalada en el artículo 366 ejusdem.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia proferida en audiencia inicial el 30 de octubre de 2018 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, por las razones aducidas en esta providencia.

TERCERO.- CONDÉNASE en costas a la parte vencida en el proceso.

CUARTO.- Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según acta No.

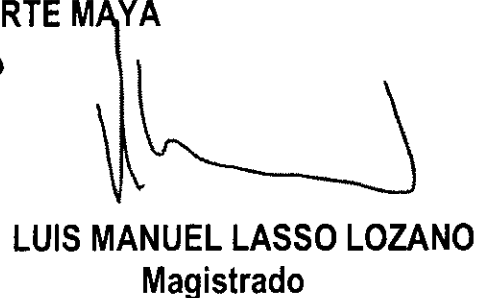


FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

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