

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTA
CARRERA 57 No. 43 – 91, PISO 4º

ACTA AUDIENCIA INICIAL
Art. 180 Ley 1437 de 2011
AUDIENCIA VIRTUAL

Expediente No.:	11001-33-34-006-2020-00016-00
DEMANDANTE:	CENTRO DE ENSEÑANZA AUTOMOVILÍSTICA- INSTITUTO DE CONDUCTORES DE COLOMBIA S.A.S
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Lugar y fecha: Bogotá D.C., 28 de febrero de 2022, sala de audiencias virtual
<https://webapp.lifesize.com/join/13073326>

Hora de inicio: 09:03 a.m.

Juez: Mayfren Padilla Téllez

Profesional Universitario: David Niño Abaunza

DATOS DE LAS PARTES SUS ABOGADOS Y REPRESENTANTES:

Demandante: CENTRO DE ENSEÑANZA AUTOMOVILÍSTICA-
INSTITUTO DE CONDUCTORES DE COLOMBIA S.A.S
Apoderado: John Alexander Pulido González
Documento Identidad: C.C. No. 80.135.269
Tarjeta profesional: 335.166 del C.S. de la J.
Correo electrónico:

Demandada: SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE
Apoderado: Miguel Enrique López Bruce
Documento Identidad: C.C. No. 1.020.732.149
Tarjeta profesional: 226.564 del C.S. de la J.
Correo electrónico: notificajuridica@supertransporte.gov.co
mlopezbruce@gmail.com

RESUMEN DEL DESARROLLO DE LA AUDIENCIA:

I. Instalada la audiencia y autorizada su grabación en los medios técnicos virtuales, el Juez procede a DEJAR CONSTANCIA DE LA ASISTENCIA a la misma, para lo cual le solicita a los apoderados presentes identificarse indicando la persona o entidad que representan, nombre, exhibiendo su documento de identidad y tarjeta profesional y dirección para notificaciones, a lo cual proceden los intervinientes.

II. Verificado lo anterior, el Despacho se pronuncia sobre el SANEAMIENTO DEL PROCESO, razón por la cual requiere a la partes para que manifiesten si observan alguna irregularidad o tiene alguna nulidad que proponer, advirtiéndoles que de no hacerlo en este momento procesal, no podrán formularse posteriormente y se tendrán por saneadas.

- **Parte demandante:** No advierte irregularidad
- **Parte demandada:** No advierte ninguna.

De acuerdo con el anterior recuento procesal el Despacho estima que todas las actuaciones se han adelantado en debida forma y no vislumbra irregularidad o vicio alguno que deba ser saneadas en esta oportunidad procesal, razón por la cual no considera necesario adoptar medidas de saneamiento y dispone continuar con el desarrollo del presente proceso y por ende de la audiencia.

La anterior decisión se notifica en estrados. Se concede el uso de la palabra a los intervinientes, quienes manifiestan estar conformes y de acuerdo con el Despacho.

Se declara ejecutoriada la decisión.

III. DECISIÓN DE EXCEPCIONES PREVIAS

En los términos del artículo 12 del Decreto 806 de 2020 y la ley 2080 de 2021 las excepciones de tal naturaleza se deben resolver de manera previa a esta audiencia. De esta manera se declara evacuada esta fase de la audiencia y se ordena continuar con el desarrollo de la misma.

De esta manera se declara evacuada esta fase de la audiencia y se ordena continuar con el desarrollo de la misma.

- **Parte demandante:** Conforme
- **Parte demandada:** Conforme

Se declara ejecutoriada la anterior decisión.

IV. POSIBILIDAD DE CONCILIACIÓN

Corresponde ahora explorar la posibilidad de conciliación.

-Parte demandada: Se resume: Informa que el Comité de Conciliación y Defensa Jurídica de la entidad en reunión no presencial de 24 de enero de 2022 decidió **proponer fórmula conciliatoria** en el sentido de reconocer los efectos del silencio administrativo positivo y, en consecuencia, tener por revocadas las Resoluciones 65959 del 11 de diciembre de 2017, 31612 del 16 de julio de 2018 y 369 del 5 de febrero de 2019, y archivar la investigación iniciada mediante Resolución 30755 del 10 de julio de 2017 sin declaración de responsabilidad ni imposición de sanciones por los hechos investigados, toda vez que la notificación del acto que decide el recurso de apelación se dio cuando había transcurrido más de un año contado desde su interposición.

Previamente allegó la certificación expedida por la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación de fecha 24 de enero de 2022 y el Acta de la reunión (archivos 10 y 11 expediente digitalizado).

El Despacho pregunta a la parte demandante si tiene conocimiento de lo mencionado:

-Parte demandante: Si la conoce y manifiesta que no aceptan la fórmula conciliatoria planteada.

Ante lo expuesto, se declara fallida la invitación a conciliar.

Se notifica en estrados la anterior decisión. Se concede el uso de la palabra a las partes:

- **Parte demandante:** Sin recursos.
- **Parte demandada:** Conforme

V. FIJACIÓN DEL LITIGIO

Continúa el Despacho con la fijación del litigio, previo a ello **se interroga a las partes** para que manifiesten su acuerdo o desacuerdo sobre los hechos, para posteriormente proceder a la fijación del litigio. **Minuto 11:00**

Para el Despacho, la fijación del litigio se realiza desde tres aspectos: el de las pretensiones, el fáctico y el normativo.

Respecto de las **PRETENSIONES**, se solicita en la demanda:

Que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones:

- a. Resolución No. 65959 de 11 de diciembre de 2017 por medio de la cual se falló la investigación administrativa.
- b. Resolución No. 31612 de 16 de julio de 2018 mediante la cual se resolvió negativamente el recurso de reposición.
- c. Resolución No. 369 de 5 de febrero de 2019 mediante la cual se resolvió el recurso de apelación.

Que como consecuencia de las anteriores declaratorias a título de reparación del daño:

- a. Se declare que el Centro de Enseñanza Automovilística – Instituto de Conductores de Colombia con matrícula mercantil No. 2150442 de propiedad del Centro de Enseñanza Automovilística Instituto de conductores de Colombia S.A.S identificada con NIT 900981346-6, no infringió las normas que regulan su funcionamiento.
- b. Condénese a la Superintendencia de Transporte a pagar al Centro de Enseñanza Automovilística – Instituto de Conductores de Colombia de propiedad del Centro de Enseñanza Automovilística Instituto de conductores de Colombia S.A.S la suma de \$77.450.042 por los daños y perjuicios causados con la medida preventiva de suspensión impuesta por la Resolución No. 30755 de 10 de julio de 2017, que inició el procedimiento administrativo sancionatorio.

Sobre este aspecto no existe acuerdo entre las partes, toda vez que la entidad demandada se opone a la prosperidad de las mismas.

En cuanto a los **HECHOS**, se tiene lo siguiente:

Hecho 1: se tiene como hecho, hay acuerdo; **hecho 2:** se tiene como hecho, hay acuerdo; **hecho 3:** se tiene como hecho, hay acuerdo parcial; **hecho 4:** se tiene como hecho, hay acuerdo; **hecho 5:** se tiene como hecho, hay acuerdo con la demandada; **hecho 6:** se tiene como hecho, no hay acuerdo; **hecho 7:** se tiene como hecho, no hay acuerdo; **hecho 8:** se tiene como hecho, hay acuerdo; **hecho 9:** se tiene como hecho, hay acuerdo; **hecho 10:** se tiene como hecho, se realiza una precisión; **hecho 11:** se tiene como hecho, hay acuerdo; **hecho 12:** se tiene como hecho, hay acuerdo; **hecho 13:** se excluye; y **hecho 14:** se excluye.

Respecto de la fijación del litigio desde el punto de vista **NORMATIVO**, se precisa que al juez contencioso administrativo no le corresponde hacer un control abstracto de legalidad, luego el estudio se circunscribe a las censuras o cargos planteados en la demanda. Los cargos formulados son:

1. Violación de norma superior: La Resolución No. 369 de 5 de febrero de 2019, proferida por la Superintendencia de Puertos y Transporte, fue expedida sin competencia al haber violado lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, y en consecuencia operó el silencio administrativo positivo frente a la referida resolución y frente a las Resoluciones No. 65959 de 11 de diciembre de 2017, No. 31612 de 16 de julio de 2018 y No. 30755 de 19 de julio de 2017.

Frente a los mismos tampoco existe acuerdo entre las partes.

Con base en lo anterior, el **PROBLEMA JURÍDICO** corresponde a decidir sobre la legalidad de las Resoluciones No. 65959 de 11 de diciembre de 2017, 31612 de 16 de julio de 2018 y 369 de 5 de febrero de 2019 a fin de establecer si se encuentran o no inmersas en la causal de nulidad alegada.

Minuto 33:00 Se interroga a los asistentes para que señalen si están de acuerdo con la fijación del litigio, quienes **manifiestan estar de acuerdo**. El apoderado de la parte demandada, agrega que se debe evaluar si resulta procedente la pretensión de reparación de la parte demandante.

En los anteriores términos queda fijado el litigio.

VI. MEDIDAS CAUTELARES

No hay lugar a emitir pronunciamiento alguno sobre medidas cautelares, por cuanto no fueron solicitadas.

Se notifica en estrados la anterior decisión. Se concede el uso de la palabra a las partes quienes manifiestan estar conformes y de acuerdo con la decisión.

Se declara debidamente ejecutoriada la anterior decisión.

VII. DECRETO DE PRUEBAS

Verificado lo anterior, entra el Despacho a resolver sobre las pruebas pedidas por las partes, al respecto se advierte que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 180 del CPACA, sólo se decretarán las pruebas pedidas en forma oportuna por las partes que sean necesarias y de oficio.

Precisado ello, por considerarlas conducentes, pertinentes y útiles para demostrar los hechos sobre los cuales existe desacuerdo entre las partes, se profiere el siguiente **AUTO**:

8.1 DE LA PARTE DEMANDANTE

Con el valor que la ley les otorga, el cual será apreciado en la sentencia, se tendrán como pruebas las aportadas con la demanda, visibles a folios 23 (pág. 29) a 278 (pág. 340) del expediente **a excepción del dictamen pericial** obrante a folios 272 (pág. 334) a 277 (pág. 339) teniendo en cuenta lo siguiente:

La Ley 2080 de 2021 dispone en el inciso 2 del artículo 86 que las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de esa ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas; es decir, que se debe dar aplicación de esas nuevas reglas en el presente asunto.

Así las cosas, el artículo 218 del CPACA modificado por el artículo 54 de la Ley 2080 de 2021 dispone que la prueba pericial se regirá por las normas establecidas en dicho código, **y en lo no previsto por las normas del Código General del Proceso**. A su vez, el inciso final de la mencionada norma, establece que cuando el dictamen sea aportado por las partes, como sucede en el presente caso, la contradicción y práctica se regirá por las normas del Código General del Proceso.

En ese orden de ideas, frente a la procedencia de la prueba pericial es necesario acudir por mandato del referido artículo 218 del CPACA, a lo previsto en el artículo 226 del Código General del Proceso, que dispone entre otros, los requisitos que debe contener el dictamen:

*"(...) El dictamen deberá acompañarse de los documentos que le sirven de fundamento y de aquellos que **acrediten la idoneidad y la experiencia del perito**.*

Todo dictamen debe ser claro, preciso, exhaustivo y detallado; en él se explicarán los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de sus conclusiones.

El dictamen suscrito por el perito deberá contener, como mínimo, las siguientes declaraciones e informaciones:

- 1. La identidad de quien rinde el dictamen y de quien participó en su elaboración.*
- 2. La dirección, el número de teléfono, número de identificación y los demás datos que faciliten la localización del perito.*
- 3. La profesión, oficio, arte o actividad especial ejercida por quien rinde el dictamen y de quien participó en su elaboración. Deberán anexarse los documentos idóneos que lo habilitan para su ejercicio, los títulos académicos y los documentos que certifiquen la respectiva experiencia profesional, técnica o artística.*

4. La lista de publicaciones, relacionadas con la materia del peritaje, que el perito haya realizado en los últimos diez (10) años, si las tuviere.

5. La lista de casos en los que haya sido designado como perito o en los que haya participado en la elaboración de un dictamen pericial en los últimos cuatro (4) años. Dicha lista deberá incluir el juzgado o despacho en donde se presentó, el nombre de las partes, de los apoderados de las partes y la materia sobre la cual versó el dictamen.

6. Si ha sido designado en procesos anteriores o en curso por la misma parte o por el mismo apoderado de la parte, indicando el objeto del dictamen.

7. Si se encuentra incurso en las causales contenidas en el artículo 50, en lo pertinente.

8. Declarar si los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuados son diferentes respecto de los que ha utilizado en peritajes rendidos en anteriores procesos que versen sobre las mismas materias. En caso de que sea diferente, deberá explicar la justificación de la variación.

9. Declarar si los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuados son diferentes respecto de aquellos que utiliza en el ejercicio regular de su profesión u oficio. En caso de que sea diferente, deberá explicar la justificación de la variación.

10. Relacionar y adjuntar los documentos e información utilizados para la elaboración del dictamen.”(Resaltado fuera de texto)

Así las cosas, se echan de menos algunos de los requisitos mencionados en la prueba pericial allegada en esta oportunidad por la parte demandante obrante a folios 272 (pág. 334) a 277 (pág. 339), por ejemplo, no se allegaron los documentos que le sirven de fundamento y de aquellos que acrediten la idoneidad y la experiencia del perito, los documentos idóneos que lo habilitan para su ejercicio, los títulos académicos y los documentos que certifiquen la respectiva experiencia profesional, técnica o artística; la lista de casos en los que haya sido designado como perito o en los que haya participado en la elaboración de un dictamen pericial en los últimos cuatro (4) años, así como tampoco se informa si ha sido designado en procesos anteriores o en curso por la misma parte o por el mismo apoderado de la parte, indicando el objeto del dictamen, si se encuentra incurso en las causales contenidas en el artículo 50, en lo pertinente, declarar si los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuados son diferentes respecto de los que ha utilizado en peritajes rendidos en anteriores procesos que versen sobre las mismas materias, declarar si los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuados son diferentes respecto de aquellos que utiliza en el ejercicio regular de su profesión u oficio y en caso de que sea diferente, explicar la justificación de la variación y relacionar y adjuntar los documentos e información utilizados para la elaboración del dictamen.

Se resume: En consecuencia, ante la falta del cumplimiento de los requisitos previstos en la norma para la presentación de los dictámenes periciales, **se DENIEGA la práctica del dictamen pericial** allegado por la parte demandante.

Por consiguiente, **se niega también la solicitud el apoderado de la parte demandada de hacer comparecer a la audiencia al señor Sergio Pulido López** para interrogarlo y realizada el 16 de febrero de 2021 (archivo 06 pdf).

-Solicita oficiar a la Superintendencia de Transporte para que allegue copia de la actuación administrativa sancionatoria iniciada mediante Resolución No. 30755 de 10 de julio de 2017.

Al respecto, se niega la prueba solicitada por dos razones, la primera es que esta prohibido al Juez decretar pruebas que la parte hubiese podido conseguir a través del ejercicio del derecho de petición de conformidad con lo dispuesto en el CGP; y la segunda, por inutilidad, como quiera que es obligación de la parte demandada allegar el expediente administrativo con la contestación de la demanda.

-Sin solicitud adicional de pruebas.

8.2. DE LA PARTE DEMANDADA

Con el valor legal que le corresponda, el cual será apreciado en la sentencia, se tendrá como prueba el expediente administrativo aportado con la contestación de la demanda en medio digital de la siguiente manera (archivo 05 pdf):

https://supertransportemy.sharepoint.com/:i:/g/personal/jennypedraza_supertransporte_gov_co/EbqbetlCQ-hOgIcITI6fcS4Bd5LVpE78omRiVQyQb08qGg?e=NpWaj5
: Obran 2.066 imágenes relacionadas con la actuación administrativa.

https://supertransportemy.sharepoint.com/:i:/g/personal/jennypedraza_supertransporte_gov_co/EX3RvQbl-XhOq3YIjRLvBzgBthaATtm1-uzB9pUh_pUJtg?e=jeU8MW
: 1 archivo pdf con 42 folios.

-Sin solicitud de pruebas adicionales.

Esta decisión se notifica en estrados a los apoderados presentes. Se concede el uso de la palabra a las partes:

Parte demandante: Solicita decretar de oficio la prueba pericial.

Parte demandada: Sin recursos

Procede el Despacho a decidir la solicitud de la parte demandante, negando la solicitud bajo el entendido que las pruebas de oficio no están para suplir las cargas procesales de las partes de probar, y ello implicaría además violar el derecho a la igualdad de la parte demandada.

Contra la anterior decisión las partes no interpusieron recurso alguno.

Se declara ejecutoriada la anterior decisión.

VIII. Como quiera que no existen pruebas pendientes por practicar y el asunto es de pleno derecho, de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 179 del C.P.A.C.A., modificado por la Ley 2080 de 2021 se prescinde de las demás audiencias y se procede a dictar sentencia dando previamente a las partes la posibilidad de presentar sus alegatos de conclusión, para lo cual se les concede el uso de la palabra por un tiempo máximo de 20 minutos.

- **Parte demandante:** Minuto 49:00 de la grabación: Solicita 5 minutos para preparar la intervención. Se accede a la petición.

Se suspende la diligencia siendo las 9:52 de la mañana y la misma se reanudará a las 10:00 de la mañana.

Las partes manifiestan estar de acuerdo con la anterior decisión.

Se declara ejecutoriada la anterior decisión.

Siendo las 10:02 am **se reanuda la audiencia.** Se procede a escuchar los alegatos:

- **Parte demandante:** Minuto 59:00 hasta el minuto 01:02:00 de la grabación.
- **Parte demandada:** Minuto 01:02 de la grabación hasta minuto 01:09:00

Escuchados los alegatos de las partes se procede a dictar sentencia, precisando que como quiera que la sentencia se profiere en audiencia dado que estamos en el sistema oral, por tanto la notificación se hará en estrados luego la interposición y sustentación de los recursos debe hacerse igualmente en audiencia.

9. SENTENCIA ORAL

Atendiendo lo dispuesto en los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, se procede a dictar sentencia dentro del proceso de la referencia, en los siguientes términos:

1. LA DEMANDA

Pretensiones: Las referidas al momento de fijar el litigio.

Hechos: Los referidos al momento de fijar el litigio.

Normas violadas y concepto de violación: Como normas violadas se citaron las siguientes:

- Ley 1437 de 2011: artículos 52, 85, 87.

En desarrollo del **concepto de violación**, la sociedad demandante formuló los cargos de:

1. Violación de norma superior: La Resolución No. 369 de 5 de febrero de 2019, proferida por la Superintendencia de Puertos y Transporte, fue expedida sin competencia al haber violado lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, y en consecuencia operó el silencio administrativo positivo frente a la referida resolución y frente a las Resoluciones No. 65959 de 11 de diciembre de 2017, No. 31612 de 16 de julio de 2018 y No. 30755 de 19 de julio de 2017.

Al momento de resolver el cargo el Despacho hará referencia a los argumentos en los que se sustenta.

2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Superintendencia de Transporte, presentó en término escrito de contestación de la demanda oponiéndose a la prosperidad de todas las pretensiones, realizando el siguiente pronunciamiento (archivo 05 pdf):

Señala que los actos administrativos demandados fueron expedidos por la Superintendencia de Transporte en el marco de las facultades legales a ella conferidas y en desarrollo de sus funciones en materia de transporte, con cumplimiento y aplicación de la normativa vigente, luego de agotar el procedimiento previsto para tal fin,

Explica que el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 establece las causales de procedencia de la suspensión y cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo y de tránsito, considerando que la Superintendencia de Transporte podrá ordenar la suspensión preventiva de la habilitación de un organismo de apoyo al tránsito hasta por el término de 6 meses, prorrogables por un período igual, cuando se establezca que el servicio o la continuidad del mismo pueden verse alterados, se

ponga en riesgo a los usuarios o se pueda afectar o poner en riesgo el material probatorio para las actuaciones en curso.

Argumenta que la suspensión ordenada en el presente asunto fue de carácter preventivo y transitorio pues su levantamiento podía solicitarse por la parte demandante en cualquier momento, cumpliendo con la carga de aportar los soportes de la subsanación o superación de la causa. En efecto, una vez la demandante cumplió dicha carga, la entidad dispuso el levantamiento de la medida.

Expone que el artículo 52 del CPACA consagra un término especial para los actos que resuelven los recursos, distinto del previsto para la imposición de las sanciones y no sería del caso adicionar a la disposición legal requisitos que la misma no contempla, como la notificación o la firmeza del acto administrativo dentro del mismo plazo para su decisión, pues si esa hubiera sido la intención del legislador así lo hubiera precisado, como lo hizo respecto del acto que impone la sanción, solicitando denegar las pretensiones de la demanda y condenar en costas a la parte demandante.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 3° del artículo 155 del CPACA, este Despacho es competente para conocer y decidir el presente asunto, como quiera que la cuantía de las pretensiones no supera los 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

CUESTIÓN DE FONDO

Minuto 01:14:00 Se resume: La fijación del litigio consiste en determinar la legalidad de las Resoluciones No. 65959 de 11 de diciembre de 2017, 31612 de 16 de julio de 2018 y 369 de 5 de febrero de 2019 a fin de establecer si se encuentran o no inmersas en la causal de nulidad alegada.

Precisado ello, procede el Despacho a resolver los cargos de nulidad propuestos en la demanda:

1. Violación de norma superior: La Resolución No. 369 de 5 de febrero de 2019, proferida por la Superintendencia de Puertos y Transporte, fue expedida sin competencia al haber violado lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, y en consecuencia operó el silencio administrativo positivo frente a la referida resolución y frente a las Resoluciones No. 65959 de 11 de diciembre de 2017, No. 31612 de 16 de julio de 2018 y No. 30755 de 19 de julio de 2017.

La parte demandante luego de citar pronunciamientos del Consejo de estado, la Corte Constitucional y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sostiene que de conformidad con el artículo 52 del CPACA vigente para el momento de la expedición de cada uno de los actos demandados, la demandada debía proferir y notificar los actos en el término previsto de un año para la resolución de los recursos.

Argumenta que la Superintendencia de Transporte al haber omitido resolver y notificar en tiempo la decisión que resolvió el recurso de apelación, esto es, dentro del año siguiente a su interposición, este recurso se entiende resuelto a favor del Centro de Enseñanza Automovilística, lo que indica, que los cuestionamientos al acto administrativo sancionatorio – Resolución No. 65959 del 11 de diciembre de 2017, se entienden aceptados, circunstancia que cobija también a los actos de trámite o preparatorios, solicitando se declare la nulidad de los actos acusados y se restablezca el derecho en la forma solicitada en las pretensiones de la demanda.

Para resolver esta censura, el Despacho precisa que la facultad sancionatoria que le ha sido atribuida a las autoridades administrativas impone que deba ser restringida en el tiempo, en tanto que se erige en una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica, debido proceso que le asiste a los particulares, lo cual impone al Estado los deberes de obrar con diligencia y eficacia cuando hace uso del derecho administrativo sancionador.

Es indudable que la fijación de un plazo dentro del cual las autoridades administrativas pueden imponer una sanción está íntimamente relacionado con el derecho que le asiste a los administrados que se les defina su situación jurídica cuando se adelantan investigaciones de esta índole, pues no pueden quedar sujetos de manera indefinida y sin resolución a los procedimientos administrativos sancionatorios, en virtud al postulado que hace parte del debido proceso, según el cual, en las investigaciones dentro de las cuales están las administrativas, se deben adelantar sin dilaciones injustificadas.

La caducidad de la facultad sancionatoria debe ser entendida como la pérdida de potestad para sancionar por inactividad de la Administración dentro del término establecido en la ley, lo que significa que, el transcurso del tiempo sin el actuar de aquella y la no imposición de la sanción dentro del mismo lapso configuran dicho fenómeno.

En este sentido, la caducidad está relacionada con el margen de tiempo con que cuenta la administración para investigar y sancionar al administrado si es procedente, por las presuntas faltas en que pudo haber incurrido, sin que dicho tiempo pueda ser perpetuo y el administrado espere indefinidamente a que le decidan su situación frente a la administración.

Respecto de la facultad sancionatoria, el legislador la determinó en forma limitada en el tiempo y la previó en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de la siguiente manera:

*"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 (...)" (Negrilla fuera de texto).

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

Frente al tema, el Despacho en otras oportunidades ha reiterado que no solo basta con decidir los recursos en el término de un año, sino que ello **implica también su notificación** y ello teniendo en cuenta que la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹, sobre la caducidad de la facultad sancionatoria ha decidido:

"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

¹ T.A.C. M.P. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón. Nulidad y restablecimiento del derecho. 26-06-2016. Demandante: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P.. Demandado: Superintendencia de Industria y Comercio. Radicado: 11-001-3334-004-2015-00087-00.

Exp. No. 11001-33-34-006-2020-0001600
Demandante: Centro de Enseñanza Autovilística – Instituto de Conductores de Colombia S.A.S
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

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 particular², 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 consecuencia, la Sala advierte que efectuar una interpretación en sentido contrario, como lo propone la Superintendencia de Industria y Comercio, implicaría: **a)** desconocer el contenido y alcance sistemático de las disposiciones procedimentales administrativas a que se ha hecho referencia; **b)** restarle efecto útil a la prescripción del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, desatendiendo las consecuencias de la caducidad de la facultad sancionatoria y la pérdida de competencia de la autoridad administrativa; **c)** desconocer al administrado su derecho a: i) obtener oportuna resolución de sus peticiones -en la modalidad de recursos³, ii) beneficiarse de las consecuencias de los actos administrativos fictos positivos que la normatividad prevé en su favor; iii) la oportuna definición de su situación jurídica particular; **d)** atentar contra la seguridad jurídica, habida consideración que si para el administrado nace el derecho a protocolizar el silencio administrativo positivo en*

² 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.

³ Corte Constitucional, Sentencia T-181 del 22 de febrero de 2008. MP. Clara Inés Vargas Hernández. "Al respecto, la Corte en su jurisprudencia ha señalado que si el derecho de petición tiene por objeto obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 Superior. De tal forma que si la administración no tramita o no resuelve los recursos dentro de los términos señalados legalmente, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la respectiva acción de tutela para salvaguardar su derecho fundamental".

su favor, a partir del día siguiente al transcurrir el término de un año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, mal podría pensarse que después de agotado tal término (en cualquier momento) la autoridad administrativa podría sorprender al particular con la notificación de un acto que aunque proferido dentro del periodo de un año, le es desfavorable a sus pretensiones y desconoce los efectos del silencio administrativo positivo, tal y como así aconteció en el caso concreto, en tanto se encuentra demostrado que aun cuando a partir del 3 de agosto de 2014 había nacido para ETB S.A. E.S.P. el derecho a protocolizar el silencio administrativo positivo y a entender resuelta la situación en su favor, la Superintendencia de Industria y Comercio, el 12 de septiembre de 2014 le sorprendió con la notificación de una Resolución que aunque emitida el 1 de agosto de 2014, le era contraria a sus pretensiones y desconocía los efectos del silencio administrativo positivo.(...)

Igualmente en sentencia de 22 septiembre de 2016⁴, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, insiste en que la administración tiene la obligación de decidir los recursos en el término de un año, comprendiéndose en ese término también, la notificación, comunicación o publicación de los actos que resuelven los recursos, para que adquiera firmeza la decisión sancionatoria que resuelven una situación debatida.

El Consejo de Estado⁵ al resolver un asunto similar, en providencia de 13 de septiembre de 2017, igualmente señaló:

"3.3 Ahora bien, para que se configure el fenómeno del silencio positivo se deben cumplir tres requisitos: i) que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso etc.; ii) que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo (en nuestro ordenamiento, la regla general es el silencio negativo); y iii) que la autoridad que estaba en la obligación de resolver, no lo haya hecho dentro del plazo legal. Respecto de este último requisito, ha dicho la Sala que dentro del plazo señalado no solo debe emitirse la decisión, sino notificarse en debida forma⁶.

⁴ T.A.C. M.P. Fredy Ibarra Martínez Expediente: No. 11001 33 34 002 2015 00190 01. Actor: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá SA ESP – ETB. Demandado: Superintendencia de Industria y Comercio. Nulidad y Restablecimiento del Derecho

⁵ C.E. C.P. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ. Radicación número: 05001-23-31-000-2011-00984-01(21514). Actor: EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

⁶ Al respecto, la Sala ha manifestado: el término "resolver" comprende también la notificación del respectivo acto, pues mientras el contribuyente no conozca la determinación de la administración, ésta no produce efectos jurídicos y no puede considerarse resuelto el recurso. Sentencia del 17 de

Exp. No. 11001-33-34-006-2020-0001600

Demandante: Centro de Enseñanza Autovilística – Instituto de Conductores de Colombia S.A.S
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

3.4 Como se expuso en los antecedentes, la Secretaría de Hacienda de Medellín profirió la Resolución No. 7695 del 9 de noviembre de 2009 por medio de la cual fijó el debido cobrar por la contribución especial.

El 13 de enero de 2010, EPM presentó recurso de reconsideración contra la anterior Resolución (fl 113).

Se tiene entonces que la administración municipal tenía hasta el 13 de enero de 2011 para resolver el recurso. Esto de conformidad con el artículo 116⁸ del Decreto No. 0924 de 2009 Por medio del cual se adecúa el régimen procedimental en materia tributaria para el Municipio de Medellín⁹ y el 732 del Estatuto Tributario.

Mediante Resolución SH 17-0012 del 15 de febrero de 2011 la alcaldía de Medellín resolvió el recurso de reconsideración. Esta decisión fue notificada el 21 del mismo mes y año (fl 164 vto).

3.5 De la comparación de estas fechas – 13 de enero y 21 de febrero – se desprende que el ente territorial superó el plazo de un año para resolver el recurso, lo que apareja la consecuencia prevista en los artículos 118 del Decreto No. 0924 y 734 del ET, esto es la configuración del silencio administrativo positivo.

Así rezan las respectivas normas:

"ARTÍCULO 118: SILENCIO ADMINISTRATIVO. Si transcurrido el término señalado en el artículo 116 del presente Decreto, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el recurso no se ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso, la Administración Municipal de oficio o a petición de parte, así lo declarará".

"Artículo 734. Silencio administrativo. Si transcurrido el término señalado en el artículo 732, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo

julio de 2014, radicado No. 15001-23-31-000-2010-00982-01 (19311) C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁷ El recurso fue admitido mediante auto I.C. No. 059 del 8 de febrero de 2010 (fl 131)

⁸ **ARTÍCULO 116: TÉRMINO PARA RESOLVER LOS RECURSOS.** El Secretario de Hacienda Municipal o su delegado, tendrá un (1) año para resolver los recursos de reconsideración, contado a partir de su interposición en debida forma

⁹ Se resalta que de conformidad con el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 los entes territoriales deben aplicar los procedimientos consagrados en el Estatuto Tributario. Así reza la norma: **Artículo 59.** Procedimiento tributario territorial. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.

Exp. No. 11001-33-34-006-2020-0001600

Demandante: Centro de Enseñanza Autovilística – Instituto de Conductores de Colombia S.A.S
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

anterior, el recurso no se ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso, la Administración, de oficio o a petición de parte, así lo declarará.”

3.6 De lo anterior, se observa que la Secretaría de Hacienda de Medellín perdió competencia para pronunciarse sobre el recurso de reconsideración, al configurarse el silencio administrativo positivo, razón por la cual debe entenderse que la petición contra el acto que fijó el debido cobrar debe resolverse de manera favorable a EPM, es decir, que no había lugar a cobrar la contribución especial.

De acuerdo con lo anterior, resulta palmario establecer que en el término que dispone la norma, no sólo se deben decidir los recursos interpuestos, sino que **también debe procederse a notificarlos a la administrada.**

Teniendo en cuenta lo anterior, se procede a analizar si en el caso concreto la Administración perdió competencia para sancionar a la sociedad demandante, al transcurrir el tiempo establecido en el artículo 52 del CPACA, para adelantar el trámite.

Se advierte que los recursos de reposición y de apelación, contra la Resolución No. 65959 de 11 de diciembre de 2017¹⁰ por medio de la cual se falla la investigación administrativa, se interpusieron el 17 de febrero de 2018¹¹, de modo que, la Administración disponía hasta el 17 de febrero de 2018, para resolver y notificar los recursos interpuestos.

Se encuentra que el recurso de apelación, fue resuelto mediante la Resolución No. 000369 de 5 de febrero de 2019¹² notificada personalmente el 4 de julio de 2019¹³.

Por lo tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Superintendencia de Transporte perdió competencia para decidir, porque si bien se decidió éste último recurso dentro del año siguiente a su interposición – 5 de febrero de 2019 - se notificó personalmente hasta el 04 de julio de 2019.

De manera que ese recurso no fue decidido en la oportunidad prevista en el artículo 52 del CPACA.

¹⁰ Folios 153 (pág. 176) a 168 (pág. 206) archivo 01 pdf cuaderno principal.

¹¹ Folios 175 (pág. 215) a 218 (pág. 258) archivo 01 pdf cuaderno principal; imagen 1.988 del expediente administrativo allegado con la contestación en One Drive.

¹² Folios 241 (pág. 303) a 262 (pág. 324) archivo 01 pdf cuaderno principal; archivo pdf pág. 1 y siguientes del expediente administrativo allegado con la contestación en One Drive.

¹³ Folio 271 (pág. 333) archivo 01 pdf cuaderno principal; Archivo pdf pág. 40 del expediente administrativo allegado con la contestación en One Drive.

En ese sentido, se configuró el silencio administrativo positivo porque los recursos no fueron decididos y notificados en el término fijado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 conforme la previsión especial dispuesta en el citado artículo, pues opera de pleno derecho por el transcurso del tiempo.

En ese orden, se colige que la Superintendencia de Transporte actuó por fuera del término establecido en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para resolver los recursos interpuestos, de modo que perdió la competencia para decidir el recurso de apelación interpuesto contra la resolución sancionatoria.

Por tanto, el cargo propuesto está llamado a prosperar.

Corolario, se declarará la nulidad de las Resoluciones No. 65959 de 11 de diciembre de 2017, 31612 de 16 de julio de 2018 y 369 de 5 de febrero de 2019, y a título de restablecimiento del derecho se declarará que no hay lugar a la sanción de que trata el numeral 2º de la mencionada Resolución 65959 de 11 de diciembre de 2017 consistente en la suspensión allí mencionada.

De otra parte en lo que concierne a la pretensión de reparación del daño que se solicita como consecuencia de la nulidad de los actos demandados, se deniega la pretensión aludida. En ese sentido, debe advertirse que llama la atención que la imposibilidad del reconocimiento de unos perjuicios, debe establecerse la existencia de un daño y la relación de causalidad entre este y la administración.

A la parte demandante le correspondía demostrar de manera fehaciente el daño que alega, hubo una indebida presentación del dictamen pericial como se expuso en la etapa probatoria. Para efecto de tratar de salvar una circunstancia que se presentó en el proceso, la parte demandante formula en los alegatos una nueva pretensión de condena en abstracto, la cual se **deniega**, por cuanto no fue formulada con la demanda. En los alegatos las partes no pueden alegar nuevas pretensiones, ello vulneraría el debido proceso que le asiste a las partes. Además frente a la condena en abstracto, se tiene que en la demanda se alude a un perjuicio con la apertura de la investigación, ello no es óbice para que se hubiese alegado una causal de nulidad frente a la misma. La solicitud de condena es abstracto es extemporánea.

CONDENA EN COSTAS

El artículo 188 del C.P.A.C.A. establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del hoy Código General del Proceso. Así mismo, se tiene en cuenta para el efecto lo previsto en el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.

Teniendo en cuenta que la finalidad de las costas procesales se encamina a sancionar el ejercicio abusivo de los instrumentos judiciales o el desgaste procesal innecesario de la parte demandada y de la propia administración de justicia, su reconocimiento debe atender tal naturaleza y las circunstancias de cada caso.

En el asunto sub examine no hay lugar a imponer una condena en costas a la parte demandada, como quiera que no están acreditadas las circunstancias referidas en el párrafo anterior, pues aquella obró en el legítimo derecho que le asiste de acudir a la administración de justicia para defender la legalidad de los actos administrativos acusados.

Por lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de las Resoluciones 65959 de 11 de diciembre de 2017, 31612 de 16 de julio de 2018 y 369 de 5 de febrero de 2019 proferidas por la Superintendencia de Transporte, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho se declara que no hay lugar a la sanción impuesta de que trata el numeral 2º de la mencionada Resolución 65959 de 11 de diciembre de 2017 impuesta en contra del Centro de Enseñanza Automovilística – Instituto de Conductores de Colombia S.A.S, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Abstenerse de condenar en costas a la parte vencida, esto es, a la Superintendencia de Transporte.

CUARTO: DENIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: En firme ésta providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema y devuélvanse los remanentes a que haya lugar previo el trámite de rigor.

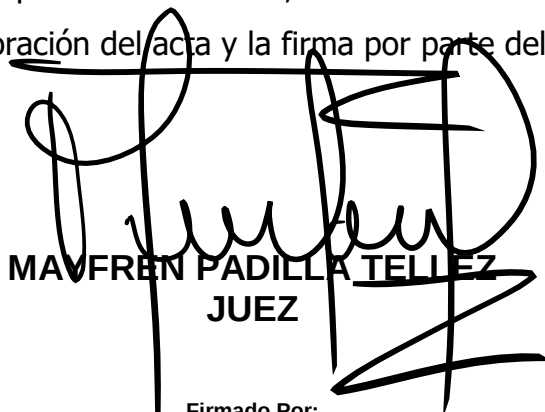
Se notifica la anterior decisión en estrados. Se concede el uso de la palabra a las partes, previa aclaración sobre la oportunidad para interponer los recursos contra la sentencia.

- **Parte demandante:** Sin recursos.
- **Parte demandada:** Sin recursos.

Se declara ejecutoriada la sentencia.

Se comparte pantalla con la presente acta. Las partes aprueban la presente acta.

Agotado el objeto de la presente audiencia, la misma se finaliza siendo las 10:58 a.m., se ordena la elaboración del acta y la firma por parte del señor Juez.



MAYFREN PADILLA TELLEZ
JUEZ

Firmado Por:

Mayfren Padilla Tellez
Juez
Juzgado Administrativo
006
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **25eece5634bed87ff54e61d7ba27ef9387847da57600302885ddcbc9c6343c63**
Documento generado en 28/02/2022 11:32:08 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>