

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVÁ

Facatativá, nueve (9) de octubre de dos mil veinte (2020).

Expediente No. 252693333003-2018-00167-00
Demandante: COLTANQUES S.A.S.
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTES
Asunto: Aprueba conciliación judicial

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la propuesta de conciliación presentada en audiencia inicial celebrada el 29 de enero de 2020, por la demandada Superintendencia de Puertos y Transporte, según da cuenta el acta No. 01 de 2020 visible en el folio 425 y que fuera aceptada por el apoderado de la demandante.

I. ANTECEDENTES

El 29 de enero de 2020, en el curso de la audiencia inicial citada a través de auto de 20 de noviembre de 2019, se agotaron las etapas de saneamiento, decisión de excepciones, fijación del litigio y encontrándose en la etapa de conciliación, la demandada Superintendencia de Puertos y Transporte manifestó que el Comité de Conciliación de la entidad presentaba propuesta de conciliación conforme lo prevé el numeral 8º del artículo 180 del CPACA; por su parte, el apoderado de la demandante previa solicitud de traslado de la propuesta, manifestó que aceptaba en su integridad la formula presentada.

Escuchada la posición de las partes y del Ministerio Público, a través de auto de 17 de febrero de 2020, se ordenó al apoderado de la demandada, que allegara copia completa del acta del Comité de Conciliación celebrado el 14 de enero de 2020, a fin de verificar las razones por las cuales se propone revocar las resoluciones acusadas; de igual forma, se ordenó allegar la certificación expedida por la Dirección Financiera de la entidad, en la que constara el valor que pagó la demandante por concepto de multa en el proceso sancionatorio.

El 28 de febrero de 2020 el apoderado de la Superintendencia allegó los documentos a órdenes del despacho (fls. 433-445).

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo previsto en el artículo 155 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y según lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, la suscrita Juez cuenta con la competencia para conocer de estas diligencias en virtud a que se trata de una entidad del orden Nacional y la propuesta de conciliación se presentó dentro del proceso judicial.

Seguidamente, previo a determinar si en este caso es viable la aprobación del acuerdo conciliatorio, es necesario precisar la normativa aplicable, a saber:

- Ley 640 de enero 5 de 2001, dispone lo siguiente:

"Artículo 3º. Clases. La conciliación podrá ser judicial si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial, si se realiza antes o por fuera del proceso judicial".

"Artículo 19. Conciliación. Se podrán conciliar todas las materias que sean susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación, ante los conciliadores de centros de conciliación, ante los servidores públicos facultados para conciliar a los que se refiere la presente ley y ante los notarios".

- La Ley 446 de 1998, determina:

"Art. 73- Competencia. La Ley 23 de 1991 tendrá un artículo nuevo, así:

ART. 65A. El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección de que forme parte el Magistrado que actúe como sustanciador; **contra dicho auto procede el recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única.**

El Ministerio Público podrá interponer el recurso de apelación para ante el Tribunal, contra el auto que profiera el juez administrativo aprobando o improbando una conciliación. Las partes podrán apelarlos, sólo si el auto imprueba el acuerdo" (resaltado fuera del texto).

- El Decreto 1716 de 2009 establece:

"Artículo 2º. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa: Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, **sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.**

Parágrafo 1º. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

-Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.

-Los asuntos que deban tramitarse mediante proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.

-Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

Artículo 9º. Desarrollo de la audiencia de conciliación. Presente los interesados el día y hora señalados para la celebración de la audiencia de conciliación, ésta se llevará a cabo bajo la dirección del agente del Ministerio Público, designado para dicho fin, quien conducirá el trámite en la siguiente forma

....

Artículo 13. Mérito Ejecutivo del acta de conciliación. El acta de acuerdo conciliatorio total o parcial, adelantado ante el agente del Ministerio Público y el correspondiente auto aprobatorio debidamente ejecutoriado, prestarán mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada.

Del anterior marco legal se concluye que la conciliación ha sido entendida como un mecanismo alternativo para la solución de conflictos, la cual puede utilizarse con ocasión del desarrollo de la función pública, esto es, cuando en el marco de sus funciones las entidades de derecho público se encuentran inmersas en controversias jurídicas; por lo mismo, el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 las faculta para conciliar, total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial los conflictos de carácter particular y contenido económico en los que se encuentre sumergida y que pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este orden de ideas, para establecer si hay lugar a impartirle aprobación al acuerdo, se requiere verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

(i) Que no haya operado el fenómeno de la caducidad:

En este caso se observa que la propuesta de conciliación se soporta en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sobre el que el literal i) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A. prevé:

Art. 164.- La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y el restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses

contados al día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones.

A partir del anterior texto legal es posible concluir que en este caso no ha operado la caducidad en la medida que el acto administrativo con el que se decidió el recurso de apelación a través de la cual se confirmó la sanción inicialmente impuesta, fue notificado por aviso el 4 de noviembre de 2017 (fl. 100), mientras que la solicitud de conciliación prejudicial se radicó el 2 de marzo de 2018, al tiempo que la constancia levantada en la audiencia de conciliación que se declaró fallida fue emitida el 26 de abril de 2018; adicionalmente, la demanda fue radicada el 27 de abril de 2018 como lo acredita el acta de reparto visto en el folio 275, por lo que es claro que no operó caducidad.

(ii) Que el acuerdo conciliatorio se ocupe sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes

Frente a esta premisa encuentra el Despacho que las presentes diligencias se derivan de las actuaciones surtidas por la Superintendencia de Puertos y Transportes a través de (i) la Resolución No. 58736 de 27 de octubre de 2016, con la que se declaró responsable a COLTANQUES S.A.S. por contravenir el literal d) del artículo 46 del artículo 336 de 1996, modificado por la Ley 96 de la Ley 1450 de 2011 y demás normas afines, por transgredir la conducta prevista en el artículo 1, código 560 de la Resolución 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte; en consecuencia, le impuso sanción de 5 SMLMV; (ii) Resolución 75696 de 22 de diciembre de 2016, por la cual se desató el recurso de reposición confirmando el acto anterior; y (iii) la Resolución 51857 de 12 de octubre de 2017, a través de la cual se resolvió el recurso de apelación, confirmando el acto inicial.

En estos términos, como quiera que se trata de un problema jurídico que integra un componente patrimonial debe concluirse que constituye un derecho discutible susceptible de ser conciliado.

(iii) Que las partes estén debidamente representadas y que estos representantes tengan capacidad para conciliar

Visible en los folios 273, 310, 423 y 424 del expediente, se encuentran los poderes conferidos a los apoderados de la parte demandante y de la entidad demandada, dentro de los cuales se les otorgó expresamente la facultad de conciliar.

- (iv) **Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público**

4.1. De las pruebas aportadas

4.1.1. Por la parte demandante:

- Copia del Informe de Infracciones de Transporte No. 228013 de 14 de marzo de 2014, impuesto al vehículo de placas UPN459 (fl.30).
- Copia de la Resolución No. 4337 del 29 de enero 2016, por medio de la cual la Superintendencia de Puertos y Transporte abre investigación (fls. 32-34 vto)
- Copia de la Resolución No. 58736 del 22 de octubre de 2016 por la cual se falla la investigación (fls. 57-73).
- Copia de la Resolución No. 75696 del 22 de diciembre de 2016, a través de la cual se resuelve recurso de reposición (fls. 80-86).
- Copia de la Resolución No. 51857 de 12 de octubre de 2017 por medio de la cual se resuelve recurso de apelación (fls. 101-110).
- Copia de la Resolución No. 77506 de 10 de noviembre de 2016, que reglamenta el control metrológico aplicable a los instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático (fls. 255-267 vto).

4.1.2. Por la parte demandada:

- Antecedentes administrativos de la investigación administrativa adelantada en contra de Coltanques S.A.S (fls. 313)
- Ficha técnica de conciliación de la Superintendencia de Puertos y Transportes (fls. 425)
- Acta número 1 de 2020 del Comité de Conciliación de la Superintendencia de Puertos y Transporte (fls. 433-445)

4.1.3 Caso Concreto

El presente asunto se origina en una sanción que la demandada SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTES impuso a COLTANQUES SAS por contravenir el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1998, modificado por el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011 en concordancia con lo previsto en la Resolución 4100 de 2004 del Ministerio de Transporte y sus modificaciones, por transgredir la conducta establecida en el artículo 1 del código de infracción 560 de la Resolución 10800 de 2003 del Ministerio de Transporte. Esta decisión se fundamentó en el Informe de Infracciones de Transporte No. 228013, en donde consta que el día 2 de marzo de 2014, el vehículo de servicio público con placas UPN459 tenía "transporte crudo, empresa transportadora COLTANQUES S.A.S.; manifiesto de carga No. 425-

0239-9188039, peso total 49.640 kgs excedió peso en 440 kgr. recibo de báscula 414" (fl. 28).

Agotada la etapa de conciliación prejudicial, la parte actora formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho pidiendo que se decrete la nulidad de las resoluciones aludidas, al tiempo que solicitó que se le exonere de toda responsabilidad sobre la infracción y la respectiva sanción y que se disponga el archivo de la investigación administrativa.

Previa admisión y traslado de la demanda, la parte actora allegó contestación, razón por la cual se fijó fecha para celebrar la audiencia inicial en la cual se abordaron las etapas de saneamiento, excepciones, fijación del litigio y conciliación; en la cual la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTES propuso fórmula de arreglo.

Es así como la entidad demandada allegó la certificación de la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación de la Superintendencia de Puertos y Transportes, donde consta que luego de deliberar se decidió por unanimidad conciliar las pretensiones de la parte demandante relacionadas con el trámite administrativo dentro del cual se profirieron las resoluciones demandadas al considerar que se profirieron las resoluciones demandadas al considerar que estos " *fueron expedidos en oposición a la Constitución Política y la Ley, de conformidad con el numeral 1 del artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior debido a que se motivó la decisión sancionatoria, única y exclusivamente en el Informe Único de Infracciones de Transporte, el cual no es representativo ni declarativo de la infracción de transporte*". Frente al caso, en el Acta No. 1 de 2020, el Comité de Conciliación concluyó lo siguiente:

Aunque el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 (norma con rango de ley) contempla como infracción el transporte de carga con sobrepeso, la sustentación de la sanción en el Código 560 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003, ha sido considerada en múltiples oportunidades por los despachos judiciales como la incursión en una causal de nulidad por estarse aplicando una norma que perdió ejecutoria.

Tal posición la han adoptado los despachos judiciales co fundamento en lo establecido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto de 5 de marzo de 2019, con ponencia del Consejero Germán Bula Escobar, en el que se indicó:

"(...) es evidente que desde la ejecutoria de la providencia que decretó la suspensión provisional de los citados artículos del Decreto Reglamentario 3366 de 2003, tales normas dejaron de producir, hacia el futuro (ex nunc), efectos jurídicos, lo que implica que en

adelante no podía imputarse infracción administrativa con base en ellas."

En adición a lo anterior, el Consejo de Estado ha establecido que fundar las decisiones sancionatorias en los IUIT, como en efecto ocurrió en el presente caso, es violatorio del debido proceso.

La recomendación en el presente caso tiene como propósito evitar un daño antijurídico a la compañía demandante, consistente en mantener en su contra una sanción impuesta en contravía de normas superiores, o cual podría conllevar a que a la entidad sea condenada en un proceso judicial por haber emitido estos actos administrativo en contravía de sus garantías constitucionales. Así mismo, evitar que la entidad resulta condenada en costas en un proceso que puede terminarse vía audiencia de conciliación solicitando que no se imponga condena en costas (fl. 434 vto – 435).

De este modo el Comité de Conciliación No. 1 celebrada el día 14 de enero de 2020 decidió proponer revocar las resoluciones demandadas y devolver las sumas que se hubieren pagado por concepto de sanción, la cual según la Dirección Financiera, asciende a la suma de \$3.163.279. Al efecto la demandada propuso que la suma mencionada no sería objeto de indexación y tampoco se pagarían interés de ningún tipo; de igual forma que una vez efectuada la revocatoria de oficio, la sociedad demandante se abstendría de iniciar cual tipo de acción judicial (fl. 425).

Ante la propuesta hecha por la parte demandada, el apoderado de la parte demandante, aceptó la propuesta en los términos formulados.

A efectos de establecer si la conciliación propuesta se ajusta a derecho es pertinente mencionar que mediante sentencia de 19 de mayo de 2016, exp: 11001-03-24-000-2008-00107-00 acumulado 11001 03-24 000 2008 00098 00, se declaró la nulidad del artículo 41 del Decreto 3366 de 2003, que estableció que serán sancionadas las empresas de transporte terrestre automotor de carga con multa, cuando cometen infracciones tales como *"Permitir, facilitar, estimular, propiciar, autorizar, o exigir el transporte de mercancías con peso superior al autorizado, sin portar el permiso correspondiente (...)"*.

Según consta en las resoluciones acusadas, la parte actora infringió el código 560 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003; al respecto, es conveniente hacer referencia al concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2019, quien concluyó:

El ejercicio comparativo realizado -al comienzo de este punto- entre el Decreto 3366 y los "códigos" de la Resolución 10800, indica que tales "códigos" se fundamentan en las "infracciones" de las normas declaradas nulas por la sentencia del 19 de mayo de 2016 de la

Sección Primera del Consejo de Estado, lo que significa que no tienen fundamento jurídico alguno desde la ejecutoria de dicha sentencia, al desaparecer su fundamento de derecho. Este es un claro ejemplo de pérdida de ejecutoriedad que debe soportar la Resolución 10800 de 2003, según se ha explicado.

Por su parte, el informe de "infracciones de transporte" tampoco puede servir de "prueba" de tales "infracciones", por la sencilla razón de que las conductas sobre las que dan cuenta no estaban tipificadas como infracciones por el ordenamiento jurídico. Es decir, los documentos conocidos como "informe de infracciones de transporte" no son representativos o declarativos de una "infracción de transporte", en tanto se basen en las conductas "tipificadas" como tales en los artículos del Decreto 3366 de 2003 declarados nulos o en los "códigos" de la Resolución 10800 que a su vez se basan en ellos. Por estas razones no son el medio conducente para probar las "infracciones de transporte".

Lo anterior trae las siguientes consecuencias:

i) Las actuaciones sancionatorias en curso, o que estén en discusión en sede administrativa se ven afectadas por la decisión judicial que anuló los artículos citados del Decreto 3366 de 2003, que sirven de base para los "códigos" relativos a las infracciones de transporte terrestre automotor, en la medida en que las "infracciones" allí señaladas desaparecieron del mundo jurídico y tales "códigos" registrados en la Resolución 10800 de 2003 perdieron su fuerza obligatoria, por lo que no existe una conducta típica que pueda ser reprochada como infracción de transporte con fundamento en tales normas.

ii) El "informe de infracciones de transporte" no es representativo o declarativo de una "infracción de transporte", en tanto se base en las conductas "tipificadas" como tales en los artículos del Decreto 3366 de 2003 declarados nulos o en los "códigos" de la Resolución 10800 que se deriven de ellos y, por lo mismo, no son el medio conducente para probar las "infracciones de transporte". Su utilización como "prueba" en las actuaciones administrativas que se adelanten, viola el debido proceso administrativo, en la medida en que no es representativa o declarativa de una conducta infractora y no puede tener el carácter de prueba válida aportada al proceso. Debe recordarse que el artículo 29 de la Constitución Política establece que es *"nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso"*.

iii) En cuanto a los actos administrativos sancionatorios que se encuentran en conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, serán los jueces competentes los que deban adoptar la decisión que corresponda, y necesariamente deberán apreciar la declaratoria de nulidad de las normas del Decreto Reglamentario 3366 de 2003 y las consecuencias que tal decisión trae. En las sentencias aportadas en la Audiencia del pasado 13 de febrero, se evidencian anulaciones de sanciones impuestas con base en los "códigos" de la Resolución 10800 de 2003.

De acuerdo a lo anterior, se viola el derecho al debido proceso administrativo cuando se impone una sanción con base en un código previsto en la Resolución 10800 de 2003, siempre que esta se fundamente

en alguna de las conductas tipificadas en el Decreto 3366 de 2003 que fueron declaradas nulas; solo en esos casos, el Informe de Infracciones de Transporte no será conducente para probar la infracción objeto de sanción.

En el presente asunto, el Comité de Conciliación aseguró que la Ley 336 de 1996 prevé como sanción el transporte de carga con sobrepeso; sin embargo, que presentaba fórmula conciliatoria como quiera algunos despachos judiciales habían considerado que la sanción prevista en el código 560 de la Resolución 10800 de 2003 perdió ejecutoria por fundamentarse en una norma que perdió ejecutoria (Decreto 3366 de 2003).

En relación con lo anterior, el despacho encuentra que el acuerdo conciliatorio resulta ajustado a la ley, como quiera que el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1993 establece como conducta sancionable "*cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso y carga*", cierto es que el código 560 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003, que sirvió de base para imponer la sanción, describe en su integridad las conductas detalladas en el literal a) del artículo 41 del Decreto 3366 de 2003,¹ la cual había sido declarada nula.

Nótese que al desatar el recurso de apelación, la demandada consideró que se había observado el principio de tipicidad, pues la conducta se encontraba descrita de manera específica en el código 560 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003; que la sanción está definida en la Ley 336 de 1993 "en concordancia con el Decreto 3366 de 2003"; y que existía una correlación entre sanción y conducta.

En ese contexto, el acuerdo propuesto se encuentra ajustada al ordenamiento, máxime cuando además se descarta la posibilidad de que se presente un detrimento patrimonial frente al arreglo al que llegaron los extremos de estas diligencias, pues se evita que potencialmente la autoridad deba responder por intereses o indexación o cualquier otro concepto.

Por tanto, el Despacho concluye que en este caso se cumplen las condiciones para impartirle aprobación a la conciliación celebrada entre COLTANQUES S.A.S. y la SUPERINTENDENCIA DE PUESTOS Y TRANSPORTES.

¹ "Permitir, facilitar, estimular, propiciar, autorizar, o exigir el transporte de mercancías con peso superior al autorizado, sin portar el permiso correspondiente".

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: APROBAR la conciliación judicial celebrada entre COLTANQUES S.A.S. y la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE frente a la Resolución 58736 de 27 de octubre de 2016 y la que desataron los recursos, de acuerdo a lo expuesto.

SEGUNDO: NOTIFICAR al agente del Ministerio Público lo decidido en la presente providencia, para lo de su competencia.

TERCERO: En firme este proveído, archívese la presente actuación, previos los controles de rigor y de ser solicitado, devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


PAOLA ANDREA BEJARANO ERAZO
JUEZ

<p>República de Colombia Rama Judicial del Poder Público JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVA NOTIFICACIÓN POR ESTADO</p> <p>El anterior auto fue notificado a las partes por Estado No. <u>30</u> de fecha: <u>13 de octubre de 2020</u> a las 8:00 a.m. En constancia firma,</p> <p>_____ MERCY CAROLINA CASAS GARZÓN SECRETARIA</p>
