

Proceso: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado: 110013-33-40-32-2017-00199-00
Demandante: COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE TANQUES Y CAMIONES – COVOLCO
Convocado: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTES
Asunto: Auto aprueba acuerdo conciliatorio

Facatativá, primero (1°) de julio de dos mil veinte (2020).

1. Asunto a resolver

Ingresa al Despacho el asunto, luego de descorrer el traslado dispuesto en auto de 19 de septiembre de 2019 (fls. 238 y vto.) se procede, entonces, a estudiar el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes.

2. Antecedentes y actuaciones preliminares

La demanda de la COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE TANQUES Y CAMIONES PARA COLOMBIA – COVOLCO, presentada, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, -art. 138 Ley 1437 de 2011 (L.1437/2011)-, fue admitida mediante auto de 18 de enero de 2018 (fl. 64126 – 128).

En auto de 18 de julio de 2019 (fl. 218 y vto.) se convocó a las partes para el 14 de agosto de 2019, con el fin de realizar Audiencia Inicial conforme a las reglas del artículo 180 *ib*; no obstante, a solicitud del apoderado de la demandada se reprogramó la realización de la misma para el 10 de septiembre siguiente.

En la fecha y hora señaladas, durante el desarrollo de la diligencia, el apoderado de la parte demandada propuso fórmula de arreglo, sin embargo, ante la ausencia justificada del apoderado de la parte demandante se resolvió suspender la audiencia y en auto de 19 de septiembre de 2019 (fl. 238 y vto.), atendiendo a los principios de celeridad y diligencia se ordenó correr traslado de la misma a la parte demandante, el cual mediante memorial de 25 de febrero de 2020 (fl. 243) aceptó la fórmula propuesta.

FÓRMULA DE ARREGLO

El apoderado de la Superintendencia de Puertos y Transportes indicó que en reunión del Comité de Conciliación n.º 27 celebrada el 30 de agosto de 2019, se decidió:

“(…) por unanimidad de los asistentes con voz y voto, impartir instrucción al apoderado de la entidad en el sentido de conciliar las pretensiones del convocante, relacionadas en el tramite administrativo dentro del cual se profirieron las resoluciones número 12371 de 3 de mayo de 2016, 33761 del 25 de julio de 2016 y 3834 del 21 de febrero de 2017, puesto que los actos administrativos demandados, 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 cuantificación de la sanción impuesta, atendiendo un criterio no consagrado en la Ley, desconociéndose que este es un asunto que es del resorte exclusivo del legislador.

Por lo anterior se realiza ofrecimiento de Revocatoria directa de los actos administrativos acusados, precisando que la revocatoria conllevará a exonerar del pago de la multa, terminar cualquier proceso de cobro coactivo generado por esta sanción y levantar las medidas cautelares que se hayan decretado. Así las cosas, el convocante deberá abstenerse de iniciar cualquier tipo de acción judicial, en la que pretenda indemnización de perjuicios y condena en costas, incluidas las agencias en derecho en contra de esta Superintendencia.”

La anterior propuesta se puso a consideración de la parte demandante quien manifestó **aceptar** la fórmula conciliatoria en todas sus partes.

CONSIDERACIONES

1. La Conciliación judicial en asuntos contencioso administrativos.

El artículo 70 de la L. 446/1998¹, señala que pueden conciliar, total o parcialmente, ya sea en etapa prejudicial o judicial, las personas de derecho público a través de sus representantes legales o apoderados, sobre conflictos de carácter particular y sentido económico, en aquellos casos que conozca o pueda conocer la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 de la L.1437/2011.

¹ “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.”

Por su parte, el numeral 8° del artículo 180 de la L.1437/2011, ha señalado que en cualquier fase de la audiencia el Juez podrá invitar a las partes a conciliar, ante lo cual este deberá proponer fórmulas de arreglo. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional son varios los elementos característicos de la conciliación como mecanismo de solución de conflictos: (1) la autocomposición de acuerdo con la cual “las partes pueden abordar la solución del conflicto, ya sea comunicándose e intercambiando propuestas directamente –en ese caso estamos ante una negociación-, o bien con la intervención de un tercero neutral e imparcial que facilita y promueve el diálogo y la negociación entre ellas –y en ese evento nos encontramos ante la mediación, en cualquiera de sus modalidades”²; (2) que se vierta en “un documento que por imperio de la ley hace tránsito a cosa juzgada y, por ende, obligatorio para éstas”³; y, (3) tiene dos acepciones: “una jurídico procesal, que lo identifica o clasifica como un mecanismo extrajudicial o trámite procedimental judicial que persigue un fin específico; y otra jurídico sustancial que hace relación al acuerdo en sí mismo considerado. Bajo estas dos acepciones son las partes las que en ejercicio de su libertad dispositiva deciden voluntariamente si llegan o no a un acuerdo, conservando siempre la posibilidad de acudir a la jurisdicción, es decir, a los órganos del Estado que constitucional y permanentemente tienen la función de administrar justicia para que en dicha sede se resuelva el conflicto planteado”⁴.

En tanto, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁵ ha señalado que la *“decisión frente a la aprobación de la conciliación está íntimamente relacionada con la terminación del proceso; si se trata de una conciliación judicial y ésta es aprobada, el auto que así lo decide pondrá fin al proceso; si en el auto no se aprueba la conciliación esa providencia decide sobre la no terminación del proceso, dado que la no aprobación impide la finalización del mismo”*.

La Alta Corporación⁶ considera en su jurisprudencia que *“el sólo acuerdo de voluntades de las partes o el reconocimiento libre y espontáneo que alguna de ellas manifieste en torno de las razones de hecho y de derecho que contra ella se presenten, si bien es necesario no resulta suficiente para que la conciliación sea aprobada en materia Contencioso Administrativa, puesto exige el legislador que, al estar de por medio los intereses y el patrimonio público, el acuerdo conciliatorio deba estar soportado de tal forma que en el momento en el cual se aborde su estudio, al juez no le quepan dudas acerca de la procedencia, la legalidad y el beneficio – respecto del patrimonio público– del mencionado acuerdo conciliatorio. Así las cosas, cualquier afirmación –por más estructurada y detallada que este*

² CConst, C-1195 de 2001, M. Cepeda, M. Monroy.

³ CConst, C-598 de 2011, J. Pretelt.

⁴ Ídem.

⁵ CE 3, 24 Ago. 1995, e1097, D. Suarez.

⁶ CE 3, 3 Mar. 2010, e37644, M. Fajardo

sea- por medio de la cual se reconozca un derecho como parte del objeto del acuerdo conciliatorio y que genere la afectación del patrimonio público, debe estar debidamente acreditada mediante el material probatorio idóneo que produzca en el juez la convicción de que hay lugar a tal reconocimiento”.

Por último, una vez presentada una fórmula de arreglo y aceptada por las partes, el Juez, para aprobar el acuerdo, debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes.
- Que las entidades estén debidamente representadas.
- Que los representantes o conciliadores tengan capacidad o facultad para conciliar y disponer de la materia objeto de convenio.
- Que no haya operado la caducidad de la acción.
- Que no resulte abiertamente inconveniente o lesivo para el patrimonio de la administración.
- Que los derechos reconocidos estén debidamente respaldados por las probanzas que se hubieren arrimado a la actuación.

2. Caso concreto

De conformidad con lo dispuesto en la L.640/2001⁷, que establece que la conciliación judicial será aprobada por el Juez si la encuentra conforme a la ley, se pasará a analizar el cabal cumplimiento de los requisitos señalados, a efectos de decidir sobre la aprobación del acuerdo conciliatorio en audiencia inicial para el presente caso, veamos:

a. Disponibilidad de los derechos económicos

Tratándose de conflictos en los cuales una de las partes la integra el Estado, son susceptibles de conciliación aquéllos que por su naturaleza puedan ser sometidos a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante cualquiera de los medios de control dispuestos en los artículos 138-140 y 141 de la L. 1437/2011⁸, pues estas acciones son de naturaleza económica. Este requisito se cumple en el presente asunto, si se tiene en cuenta que los demandantes reclaman de la Superintendencia de Puertos y Transportes la declaratoria de nulidad de los actos administrativos n.º 17817 de 5 de noviembre de 2014 mediante la cual se abrió la investigación administrativa, 12371 de 3 de mayo de 2016 por

⁷ Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.

⁸ “(...) Serán conciliables los conflictos de carácter particular y de contenido económico que pueda conocer la jurisdicción Contenciosa en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractuales, reguladas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A, a excepción de los asuntos tributarios (...)” Consejo de Estado, Sección tercera, 25 de Mayo de 2000, CP. Jesús María Carrillo Ballesteros.

medio de la cual se falló la investigación administrativa, 33761 de 25 de julio de 2016, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y 3834 de 21 de febrero de 2017, por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación; así las cosas, se concluye que el presente, es un litigio que envuelve pretensiones de contenido económico.

Verificado entonces que, en efecto, los derechos reclamados por la parte actora son de naturaleza patrimonial, y por tal carácter, de contenido económico y particular, este Despacho constata que el acuerdo logrado entre las partes se enmarca dentro de los lineamientos del artículo 64 de la L.446/1998, es decir, que cumple con el requisito para ser susceptible de conciliación.

b. Debida representación y legitimación de las partes.

En relación con este requisito se tiene que, tanto la parte demandante como la parte demandada estuvieron representadas en la audiencia y durante el proceso por conducto de sus apoderados debidamente constituidos y expresamente facultados para conciliar (fls. 53 y 57 y 135).

A ello se agrega que la demandante COVOLCO se encuentra legitimada por activa para procurar la declaratoria de responsabilidad del Estado.

Igualmente, la demandada, Superintendencia de Puertos y Transportes, tiene legitimidad por pasiva para actuar como parte en este proceso.

c. Caducidad del medio de control

Al respecto, debe precisarse que en el caso bajo estudio se pretende la nulidad de las Resoluciones n.º 12371 de 3 de mayo de 2016, 33761 del 25 de julio de 2016 y 3834 del 21 de febrero de 2017, y el restablecimiento de los derechos de la demandante, adviértase que el 7 de julio de 2017 la apoderada de la parte demandante radicó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 198 para Asuntos Administrativos, audiencia que se celebró el 14 de septiembre de 2017; por último, el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho fue interpuesto el 15 de enero de 2018, por lo tanto, al tenor del literal d), numeral 2º del artículo 164 de la L.1437/2011, el cual indica que se podrá presentar la demanda dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, se concluye, claramente, que no hay lugar a la configuración del fenómeno de la caducidad.

d. Que existan pruebas suficientes de la responsabilidad de la convocada y que el acuerdo no sea violatorio de la ley ni lesivo para el patrimonio del estado.

i. Cuestiones sobre los elementos probatorios

Con los documentos allegados al proceso, se establecen las pruebas necesarias que permiten concluir, preliminarmente, que existe una alta probabilidad de condena, es decir, a partir de un análisis que aborda y se sustenta en la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹, en contraste con los elementos de prueba que fueron allegados por las partes, queda claro que la potencialidad de prosperidad de las pretensiones es alta, con lo cual, eventualmente, se declararía la nulidad de las resoluciones expedidas por la Superintendencia de Puertos y Transportes y por lo tanto habría lugar a declarar el restablecimiento de los derechos del demandante, así como la declaratoria de las condenas pretendidas con la demanda.

Así, con base en las pruebas allegadas (fls. 13 a57), se observa que:

- Mediante Resolución n.º 12371 de 3 de mayo de 2016, la Superintendencia de Puertos y Transportes, resolvió una investigación administrativa, sancionando a COVOLCO por la presunta violación de la Resolución 10800 de 2003.
- Dentro del término de la Ley, la demandante presentó los recursos de reposición y en subsidio apelación, contra la referida resolución.
- Mediante Resolución n.º 33761 de 25 de julio de 2016 y 3834 de 21 de febrero de 2017 se resolvieron los recursos de reposición y apelación, confirmando la decisión contenida en la Resolución n.º 12371 de 3 de mayo de 2016.

Según se muestra en el acta de conciliación aprobada, el Comité de Conciliación de la Superintendencia de Puertos y Transportes, sustenta su decisión de conciliar puesto que los actos administrativos demandados fueron expedidos en oposición a la Constitución Política y la Ley, de conformidad con el numeral 1 del artículo 93 de la L.1437/2011; lo anterior debido a que se motivó la cuantificación de la sanción impuesta, atendiendo a un criterio no consagrado en la ley, desconociéndose que este es un asunto que es del resorte exclusivo del legislador.

En los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 40, 41, 42, 44, y 57 del Decreto 3366 de 2003, el Gobierno Nacional estableció el régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor y determinó unos procedimientos para imponerlas.

Por su parte la L. 105/1993 y la L. 336/1996 por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte, el legislador estableció el régimen sancionatorio en esta materia.

⁹ CE 3, 25 may. 2011, e19324, R. Correa.

A su vez, el artículo 9 de la L. 105/1993, estableció que: *“las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte”*; así, el mencionado artículo precisó quienes son sujetos de sanción y cuáles son las sanciones aplicables, y el capítulo 9° del título 1° de la L. 336/1996, reguló las sanciones y procedimientos en materia de transporte público, específicamente en el artículo 46, este tipifica las conductas que constituyen faltas que deben ser sancionadas con multa.

De forma posterior, con la expedición del D. 3366/2003, se estableció el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre y se determinaron unos procedimientos. Luego se expidió la Resolución n.° 10800 de 2003, a través de la cual se reglamentó el formato para el Informe de Infracciones de Transporte de que trata el artículo 54 del D.3366/2003 y se codificaron las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor.

De conformidad con lo esbozado por el Consejo de Estado, en sentencia de 19 de mayo de 2016¹⁰, los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 57 del Decreto 3366 de 2003 y que fueron codificadas en la Resolución n.° 10800 de 2003, para efectos de la elaboración del informe único de infracciones al transporte, fueron declaradas nulas, en esta se señaló:

“(…)teniendo en cuenta el principio constitucional consagrado en el artículo 6 de la Constitución Política que indica que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Política y las leyes, el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política que dispone que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, que toda persona se presume inocente y que el Gobierno Nacional ejerce la potestad reglamentaria para la debida ejecución de las leyes, pero que no puede excederla, encuentra la Sala que las conductas por las cuales se sanciona a los propietarios, poseedores, tenedores y los conductores relacionadas en las disposiciones acusadas por el actor, esto es en los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57, no están soportadas o tipificadas en la ley.

(…)

En esa medida el acto está viciado de nulidad, lo que impone acceder a las pretensiones de la demanda, pues ciertamente el Gobierno al expedir la norma censurada excedió la potestad reglamentaria, por lo que la Sala declarará la nulidad de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57 del Decreto 3366 de 2003, porque como ya se dijo, si bien la ley ha señalado los

¹⁰ CE 1, 19 May. 2016, e111001-03-24-000-2008-00107, G. Vargas.

sujetos que en materia de transporte público son sancionables y las sanciones que se pueden imponer, no ha tipificado o descrito las conductas consagradas como sancionables.

Como quiera que en el ordenamiento jurídico colombiano el régimen sancionatorio en materia de tránsito está sujeto a reserva de ley, la Sala concluye que al no encontrarse tipificadas en el capítulo IX de la Ley 336 de 1996 las conductas de que tratan los artículos demandados, habrá de decretarse su nulidad, máxime cuando ninguna de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre ni de la Ley 336 de 1996 le atribuyen facultades al ejecutivo para tipificar infracciones y menos aún para determinar las sanciones respectivas (...)"

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto del 5 de marzo de 2019, resolvió consulta elevada por el Ministerio de Transporte relativa a las "Sanciones administrativas en el transporte público terrestre automotor. Decreto 3366 de 2003 y Resolución 10800 de 2003 del Ministerio de Transporte", en la que señaló, que en materia de transporte no es posible la aplicación de informes únicos de infracción de las normas de transporte, ni la inmovilización de vehículos de servicio público por las conductas contenidas en el Decreto 3366 de 2003 y que fueron declaradas nulas por el Consejo de Estado mediante sentencias del 24 de septiembre de 2009 y 19 de mayo de 2016, dada la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución n.º 10800 de 2003.

ii. En torno a la legalidad y a la lesividad del acuerdo

Ahora bien, respecto de que el acuerdo no sea lesivo ni violatorio para el patrimonio del Estado, siendo de naturaleza pública una de las partes intervinientes – Superintendencia de Puertos y Transportes – en el trámite de la conciliación a que llegaron las partes en el presente proceso, se debe tener en cuenta que la solución acordada en este conflicto llevará una pretensión económica que impactará el patrimonio público, razón por la cual debe buscarse que lo conciliado sea proporcional para las partes en litigio, sin que con ello se cause una erogación irrazonable, en razón del resarcimiento de los perjuicios a cargo del Estado.

Así pues, las partes, acordaron una fórmula de arreglo consistente en revocar los actos administrativos acusados, precisando que la revocatoria directa de estos conllevará a exonerar del pago de la multa, y terminar cualquier proceso de cobro coactivo generado por la sanción impuesta en favor de la parte demandante.

En efecto, en el caso *sub lite*, el patrimonio de la Nación no se ve lesionado injustificadamente con el acuerdo conciliatorio logrado por las partes, puesto que, como consecuencia de éste, no se compromete el erario, sino que las partes, de común acuerdo, deciden componer el presente litigio con el fin de evitar prolongar por más tiempo la contención, que pudiera causar una mayor onerosidad, en caso de que la decisión del Despacho

se entendiera en sentido condenatorio a la Nación.

Es conveniente mencionar que la fórmula de arreglo propuesta y el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes en el trámite del presente proceso, ha sorteado positivamente el análisis del suscrito, puesto que cumple con los requisitos que la ley y la jurisprudencia han forjado para ello.

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá,

RESUELVE

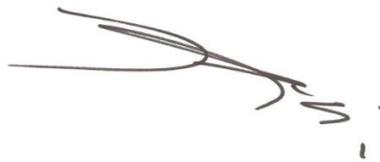
PRIMERO: APROBAR la conciliación judicial lograda entre la parte actora COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE TANQUES Y CAMIONES - COVOLCO y la parte demandada SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTES, propuesta por la parte demandada durante la Audiencia Inicial celebrada el 10 de septiembre de 2019 y aceptada en memorial de 25 de febrero de 2020, en los términos de la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: El presente auto, debidamente ejecutoriado, prestará mérito ejecutivo y tendrá efectos de cosa juzgada. El acto administrativo mediante el cual se revoquen las resoluciones acusadas, deberá proferirse dentro de los dos (2) meses siguientes, en la forma y términos previstos por los artículos 192 y ss. de la L. 1437/2011.

TERCERO: Expídanse por Secretaría, las copias respectivas con constancia de ejecutoria de conformidad con el artículo 114 de la L. 1564/2012.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
JUEZ