

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá, D.C., treinta (30) de septiembre dos mil veintiuno (2021)

RADICACIÓN: 11001-3334 -003-2017-00076-00
DEMANDANTE: SERVICIO ESPECIAL DE TRANSPORTE ESCOLAR S.A.S
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ASUNTO: *Sentencia de primera instancia*

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Tercero (3°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de Administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1. ANTECEDENTES

1.1 Declaraciones y Condenas

1. Se declare la nulidad de la Resolución 19351 del 25 de septiembre de 2015, proferida por el Superintendencia de Transporte, mediante la cual se declara responsable y se le sancionó por infringir normas del transporte.
2. Se declare la nulidad de la Resolución 31803 del 18 de julio de 2016, proferida por el Superintendencia de Transporte, mediante la cual se resolvió negativamente el recurso de reposición confirmando la resolución 19351 del 25 de septiembre de 2015 y concediendo la apelación.
3. Que se declare la Nulidad de la Resolución 55954 del 13 de octubre de 2016, proferida por el Superintendencia de Transporte, mediante la cual resolvió el recurso de Apelación y confirmó la Resolución 19351 del 25 de septiembre de 2015.
4. Como consecuencia de lo anterior se le absuelva de toda responsabilidad y a título de restablecimiento del derecho se condene a Superintendencia de Transporte, a reintegrar las sumas que se llegaren a pagar por concepto de sanción, más los intereses autorizados por la ley, liquidados desde la fecha en que

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

Radicación: 11001-3334 -003-2017-00076-00
Demandante: Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S
Demandado: Superintendencia de Transporte
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de primera instancia

se efectúen dichos pagos, hasta la fecha en que se haga efectiva la devolución, y se ordene desembargar las cuentas o cualquier otro bien que se llegare a embargar, y se le condene al pago de costas y agencias en derecho.

1.2 Hechos

Los hechos descritos por la demandante se resumen de la siguiente manera:

-Mediante Resolución 17710 del 5 de noviembre de 2014, la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor abrió investigación administrativa en contra de la sociedad Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S - SETCOLTUR S.A.S, por la presunta transgresión del Código 590 artículo 1º de la Resolución 10800 de 2003.

-La Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor mediante Resolución 19351 del 25 de septiembre de 2015, la declaró responsable por los cargos imputados en la apertura de la investigación y adicionando el código 531 artículo 1º de la Resolución 10800 de 2003: "Prestar el servicio público de transporte en otra modalidad de servido", y la sancionó con 10 SMLMV para el año 2012, equivalentes a \$5.667.000.

-El 14 de octubre de 2015, con radicado 2015-560-074676-2, SETCOLTUR S.A.S, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución 19351 del 25 de septiembre de 2015.

-Mediante la Resolución 31803 del 18 de julio de 2016, el superintendente delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor resolvió el recurso de reposición y concedió el recurso de apelación.

-A través de la Resolución 55954 del 13 de octubre de 2016, el superintendente de Puertos y Transporte resolvió el recurso de apelación, confirmando en su totalidad la Resolución 19351 del 25 de septiembre de 2015, sin pronunciarse sobre todos los argumentos señalados en el recurso.

-La referida resolución que decidió el recurso de apelación fue notificada por aviso el día 3 de noviembre de 2016.

1.3 Normas violadas y concepto de la violación

La parte actora, formuló como cargos los siguientes:

1.3.1 Violación al artículo 29 de la Constitución Política

Señala que la entidad demandada desconoció el principio de congruencia, por haberla sancionado en una conducta respecto de la cual no se formularon cargos, a la vez que se ha desconocido el derecho de la igualdad por cuanto en casos similares la entidad no ha emitido sanción alguna.

Agrega que, no se dio aplicación al artículo 80 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto la entidad demandada no realizó un pronunciamiento respecto de todos los

Radicación: 11001-3334 -003-2017-00076-00
Demandante: Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S
Demandado: Superintendencia de Transporte
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de primera instancia

argumentos expuestos en los recursos, a la vez que, incurrió en falsa motivación de los actos enjuiciados al no señalar con precisión los hechos y la omisión que da lugar a la sanción.

1.3.2 Violación al artículo 20 de la Resolución 10800 de 2003 que reglamenta el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003

Se viola directamente este precepto, por la cual, se reglamenta el formato para el Informe de Infracciones de Transporte de que trata el artículo 54 del Decreto 3366 del 21 de noviembre de 2003, por cuanto la norma citada establece claramente que, los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que para el efecto reglamentará el Ministerio de Transporte y el mismo, se tendrá como prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente.

No obstante, en presente asunto, el agente omitió indicar en la casilla 7 un código de infracción, por el contrario, señaló un código de inmovilización, en consecuencia, el agente de tránsito llenó de forma errónea la casilla en mención por lo que no existe claridad o certeza si la infracción se cometió, porque no hay mención de un código de infracción.

Mediante el artículo 20 de la Resolución 10800 se adoptó el formato de informe de infracciones de transporte público terrestre automotor, anexándolo a la dicha resolución e indicando claramente que este haría parte integral de la misma. En efecto la norma en cita señala:

"Artículo 20, Adopción de formato. Adóptese el formato de informe de infracciones de transporte público terrestre automotor, anexo a la presente resolución y que hace parte integral de la misma".

Además de lo anterior, no se dio aplicación al Principio de *in dubio pro reo* (Investigado) en concordancia con los principios de economía, celeridad y eficacia, ya que, no existía mérito para abrir la investigación administrativa, debido a que en la casilla 7 del Informe Único de Infracción de Transporte el agente de tránsito no definió en debida forma un código de infracción.

1.3.3 Artículo 46 de la ley 336 de 1996

Se contraría de manera directa esta norma por el exceso en la potestad reglamentaria debido que, la conducta tipificada en el Decreto 3366 de 2003 y en la Resolución 10800 de 2003, no están establecidas en artículo 46 de la ley 336 de 1996.

Así, se vulnera el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, por cuanto se está aplicando una sanción no contemplada en dicha ley, violando el principio de reserva legal.

Por lo anterior, la conducta tipificada en el código 531 de la Resolución 10800 de 2003, viola el principio de reserva legal toda vez que en ejercicio de la función de la potestad reglamentaria que le asiste al gobierno, este solo puede desarrollar o reglamentar lo que por ley esté previamente establecido.

Radicación: 11001-3334 -003-2017-00076-00
Demandante: Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S
Demandado: Superintendencia de Transporte
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de primera instancia

1.3.4 Violación a lo señalado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 2 del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011

En el presente caso se presenta una flagrante violación a lo señalado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, al notificar la resolución que resuelve la apelación pasado más de un año desde la fecha en que fueron oportunamente interpuestos los recursos, teniendo en cuenta que, mediante Resolución 19351 del 25 de septiembre de 2015, se decidió la investigación iniciada con la Resolución 17710 del 5 de noviembre de 2014; el recurso de reposición y Subsidiario de apelación se interpuso el 14 de octubre de 2015, mientras que el recurso de reposición se decidió el 18 de julio de 2016, a través de la Resolución 55954 del 13 de octubre de 2016, se resolvió el recurso de apelación, notificado el 3 de noviembre de 2016.

Así, explicó que la notificación tardía del acto que resolvió la apelación configura la caducidad de la facultad sancionatoria por cuanto el término de 1 año previsto en la norma hace referencia a la expedición y notificación del acto administrativo y no solamente a la expedición del acto.

1.4. Contestación de la demanda

La Superintendencia de Transporte a través de apoderada judicial se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las siguientes excepciones:

1.4.1 Improcedencia de las pretensiones

Las pretensiones de la demanda no tienen sustento fáctico ni jurídico, toda vez que la Superintendencia de Puertos y Transporte, desde el inicio de la investigación administrativa hasta la expedición del acto administrativo por el cual se agotó la vía gubernativa y se resolvieron los recursos interpuestos dio pleno cumplimiento y aplicación a la normatividad vigente, y de acuerdo a sus competencias y en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, respecto sus vigilados, entre los cuales se encuentra la empresa SETCOLTUR SAS, la cual se encuentra habilitada para prestar el servicio público de transporte terrestre de carga, y como consecuencia del ejercicio de dicha actividad se le abrió una investigación administrativa por infracciones a las normas que rigen la materia y luego del agotamiento de un procedimiento administrativo en sede gubernativa, se le aplicó una sanción consistente en multa.

Desde el inicio de la investigación administrativa hasta la expedición del acto administrativo por el cual se agotó la vía gubernativa y se resolvieron los recursos interpuestos, mi representada dio pleno cumplimiento y aplicación a la normatividad vigente, y de acuerdo con sus competencias y en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, respecto sus vigilados, entre los cuales se encuentra la empresa demandante.

Radicación: 11001-3334 -003-2017-00076-00
Demandante: Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S
Demandado: Superintendencia de Transporte
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de primera instancia

1.4.2 Falta de causa para demandar

Explica que esa Superintendencia en cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control, y aplicando las normas propias para tal efecto y luego de agotar el procedimiento de la investigación administrativa y de resolver los recursos propios de la actuación gubernativa, y dentro de su facultad sancionaría y por encontrar a la empresa SETCOLTUR SAS, responsable de infringir el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en concordancia, con la Resolución 10800 del 2003, código de infracción 590 y 531. Y como consecuencia se le sanciona imponiéndole una multa.

1.4.3 Inexistencia de causales de nulidad en los actos administrativos demandados

Los actos administrativos demandados en nulidad fueron expedidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte, dentro de las facultades legales a ella conferida y en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control, y por ende con el lleno de los requisitos legales. Actos administrativos que se encuentran debidamente motivados, y que son el resultado de una actuación administrativa, garantista del debido proceso y del derecho de defensa. Siendo estas decisiones sustentadas en la transgresión que la empresa SETCOLTUR SAS, hace de norma en Concreto determinada en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en Concordancia, con la Resolución 10800 del 2003, código de infracción 560 y 531.

1.4.4 Buena fe

La Superintendencia de Puertos y Transporte, en todo momento actuó en observancia del principio de buena fe, toda vez que actuó dentro de los parámetros normativos y de las facultades legales a ella conferidas. Y buscando siempre el respeto y la aplicación de la legislación que rige en materia de transporte público de transporte de carga terrestre.

1.4.5 Cumplimiento de un deber legal

Es deber de la Superintendencia intervenir a los vigilados, cuando infringen las normas relativas al transporte terrestre puesto que está obligada en ejercicio de su función de inspección, vigilancia y control.

Por tal razón, se emitió la Resolución 17710 del 5 de noviembre de 2014, por la cual se abre investigación administrativa en contra de la empresa SETCOLTUR SAS, y posteriormente los actos demandados, que fueron la resulta de la actuación administrativa de la entidad.

La Superintendencia demandada, actuó dentro de sus facultades legales y ajustó su procedimiento a las formas y normas aplicables al caso en concreto, es decir, tuvo en cuenta la proporcionalidad de la medida y actuó bajo su responsabilidad legal, puesto que debe actuar en la forma y oportunidad legal correspondiente, tomando las medidas necesarias para salvaguardar el orden, el patrimonio y la prestación del servicio. Para la entidad no le asiste una forma

Radicación: 11001-3334 -003-2017-00076-00
Demandante: Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S
Demandado: Superintendencia de Transporte
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de primera instancia

diferente de actuar cuando inicia una investigación administrativa, de no actuar de esa forma estaría vulnerando las obligaciones que le asisten.

Ahora bien, debe enfatizarse que el vigilado está en la obligación de asumir el desequilibrio de las cargas públicas, pues con su actuar afecto el orden jurídico, pues incurrió en las infracciones estipuladas en los códigos 590 y en concordancia el 531 afectando el orden público:

"590. Cuando se compruebe que el equipo está prestando un servicio no autorizado, entendiéndose como aquel servicio que se presta a través de un vehículo automotor de servicio público sin el permiso o autorización correspondiente para la prestación del mismo; o cuando este se preste contrariando las condiciones inicialmente otorgadas. En este caso el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco (5) días, por segunda vez 20 días, y por tercera vez, 40 días, y si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes".

1.5. Actuación procesal

-La demanda se presentó el 25 de abril de 2017 y por reparto le correspondió a este Juzgado².

Por auto del 5 de mayo de 2017, se admitió la demanda³.

Por auto del 22 de marzo de 2019⁴, se tuvo por contestada la demanda por parte de la Superintendencia de Puertos y Transportes hoy Superintendencia de Transporte y, se fijó fecha para la realización de la audiencia inicial.

La audiencia inicial se llevó a cabo el 2 de julio de 2019⁵, en la que se realizó el control de legalidad y saneamiento, se fijó el litigio, y ante la oferta de revocatoria de los actos administrativos por parte de la entidad de la demandada se le concedió el término de 3 días para establecer si se había realizado pago por concepto de la sanción.

-Mediante providencia del 8 de noviembre de 2019, se dispuso no poner en conocimiento de la sociedad demandada la oferta de revocatoria⁶.

-El 28 de enero de 2020, se continuó con la audiencia inicial⁷, se incorporaron las pruebas, se cerró el debate probatorio y se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión.

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el apoderado de la parte demandada presentó alegatos de conclusión.

² Fl. 33

³ Fls. 36 a 37

⁴ Fls. 168 a 169

⁵ Fls. 176 a 178

⁶ Fl. 203

⁷ Fls. 207 a 209

Radicación: 11001-3334 -003-2017-00076-00
Demandante: Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S
Demandado: Superintendencia de Transporte
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de primera instancia

1.6. Alegatos de conclusión

1. 6.1 Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S

La parte demandante dentro del término de traslado para presentar alegatos guardó silencio.

1.6.2 Superintendencia de Transporte

El apoderado de la entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones, advirtiendo que se atendió el principio de congruencia, de tal manera que al encontrarse acreditado la infracción prevista en el código 590 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003, tipo en blanco que, conforme a la investigación adelantada y conforme a los hechos encuadra dentro de la infracción 531, relativa a la prestación del servicio público de transporte en otra modalidad de servicio.

En cuanto a la gradualidad de la sanción, explica que la misma atendió lo previsto en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, por cuanto, valorados los hechos se determinó la procedencia de la multa por cuantía de 5 SMLMV a cargo de la sociedad demandante, la cual, se encuentra ajustada a derecho.

Frente a la presunta falsa motivación y el desconocimiento del derecho a la igualdad, indicó que no se presenta tal afectación, por cuanto a la sociedad demandante se le garantizó el debido proceso y dentro del mismo se practicaron las pruebas de tal manera que los actos administrativos expuso los argumentos que conducían a establecer la responsabilidad de la demandante⁸.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Este Despacho es competente en primera instancia para conocer el asunto de referencia, por tratarse de una demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. Problemas jurídicos

De conformidad con los hechos, argumentos, fundamentos de derecho, disposiciones violadas expuestas en la demanda y la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial, en el presente asunto se debe establecer los siguientes problemas jurídicos a resolver:

¿Se configura la falta de competencia de la Superintendencia Transporte por haberse notificado el acto administrativo que decidió el recurso de apelación fuera del término de 1 año que establece el artículo 52 del CPACA?

⁸ Fls. 212 a 214

Radicación: 11001-3334 -003-2017-00076-00
Demandante: Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S
Demandado: Superintendencia de Transporte
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de primera instancia

Resuelto este primer problema y, en el caso de no encontrarse configurada la falta de competencia, se deberá determinar lo siguiente:

¿Los actos administrativos demandados están viciados de nulidad por desconocer el artículo 29 de la Constitución Política, lo previsto en el artículo 20 de la Resolución 10800 de 2003 que reglamenta el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003 y artículo 46 de la ley 336 de 1996?

2.3 Caso concreto

La sociedad Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S, los siguientes cargos: i) Violación al artículo 29 de la Constitución Política, ii) Violación al artículo 20 de la Resolución 10800 de 2003 que reglamenta el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, iii) Artículo 46 de la ley 336 de 1996 y iv) Violación a lo señalado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 2 del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011

Por efectos metodológicos, el Juzgado se ocupará del estudio de lo relativo a cargo cuarto relativo a la vulneración del artículo 52 del CPACA, expuesto tanto en los fundamentos de derecho como en las disposiciones violadas de la demanda y en caso de no encontrarse acreditada, procederá a la definición del segundo problema jurídico, de conformidad con los cargos de nulidad expuestos en la demanda.

2.3.1 Hechos probados jurídicamente relevantes:

En el expediente se encuentra acreditado lo siguiente:

- Mediante la Resolución 017710 del 5 de noviembre de 2014, el superintendente delegado de Tránsito y Transporte abrió investigación en contra de la sociedad Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S -SETCOLTUR S.A.S-, por la presunta transgresión del código 590 del artículo 1º de la Resolución 108000 de 2003, en concordancia con lo normado en el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996º.
- El 12 de diciembre de 2014, SETCOLTUR S.A.S presentó descargos¹⁰.
- Mediante la Resolución 19351 del 25 de septiembre de 2015¹¹, el superintendente delegado de Tránsito y Transporte (E) sancionó a SETCOLTUR S.A.S con multa equivalente a 10 SMLMV, esto es, por la suma de \$5.667.000.
- El 14 de octubre de 2015, SETCOLTUR S.A.S, interpuso los recursos de reposición y apelación Resolución 19351 del 25 de septiembre de 2015¹².

⁹ Fls. 64 y 65

¹⁰ Fls.73 a 83

¹¹ Fls. 134 a 141

¹² Fls. 146

Radicación: 11001-3334 -003-2017-00076-00
Demandante: Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S
Demandado: Superintendencia de Transporte
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de primera instancia

- Mediante la Resolución 31803 del 18 de julio de 2016, superintendente delegado de Tránsito y Transporte, confirmó el acto recurrido y concedió la apelación¹³.
- A través de la Resolución 55954 del 13 de octubre de 2016¹⁴, el superintendente de Puertos y Transportes confirmó lo decidido en la Resolución 19351 del 25 de septiembre de 2015.

2.3.2 Análisis probatorio y jurídico

Para resolver el primer problema jurídico, conviene hacer referencia a la integridad del contenido del artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual establece:

“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”.

Con fundamento en lo anterior, las entidades administrativas siempre que adelanten investigaciones, conforme a la facultad sancionatoria, están sujetas a realizar el procedimiento, observando los principios de la función administrativa y así mismo, proferir las decisiones respectivas en los plazos indicados, esto es: i) **3 años para decidir** y ii) **1 año para resolver los recursos presentados, so pena de entenderse fallados a favor del recurrente.**

Atendiendo lo previsto en el artículo 52 en cita, las entidades administrativas siempre que adelanten investigaciones conforme a la facultad sancionatoria están sujetas a realizar el procedimiento observando los principios de la función administrativa y así mismo, proferir las decisiones respectivas en los plazos indicados, esto es: i) 3 años para decidir y ii) 1 año para resolver los recursos presentados, so pena de entenderse fallados a favor del recurrente.

En el caso concreto, la demandante señala que se desconoció lo previsto en el artículo 52 del CPACA, por cuanto el acto administrativo que decidió la apelación de la sanción fue notificado por fuera del término de 1 año que establece el artículo citado.

Para solucionar lo referente a la caducidad de la facultad sancionatoria, el juzgado atiende por utilidad conceptual lo expuesto por la Sección Primera del

¹³ Fls. 151 y 152

¹⁴ Fls. 154 y 155

Radicación: 11001-3334 -003-2017-00076-00
Demandante: Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S
Demandado: Superintendencia de Transporte
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de primera instancia

Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹⁵, en cuanto precisó que, dentro del referido plazo, se debe realizar la notificación del acto, así:

“(…) En esa perspectiva para la Sala es claro que la obligación de decidir los recursos en el término de un (1) año previsto en el segundo aparte del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no se agota con la sola expedición formal del acto administrativo, sino que exige también que tal decisión sea efectivamente puesta en conocimiento del investigado dentro de ese término, toda vez que conforme al artículo 87 ibidem solo 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 particular¹⁶ y, en virtud del artículo 85 ídem para protocolizar el silencio administrativo positivo en los casos de no decisión oportuna de un recurso el gobernado 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.

e) En consecuencia, la Sala advierte que hacer una interpretación en sentido contrario, como lo propone la Superintendencia de Industria y Comercio, implicaría: (i) desconocer el contenido y alcance sistemático de las disposiciones procedimentales administrativas a que se ha hecho referencia, (ii) 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, (iii) desconocer al administrado su derecho a: i) obtener oportuna resolución de sus peticiones -en la modalidad de recursos-¹⁷, 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, (iv) atentar contra la seguridad jurídica, habida consideración que si para el administrado nace el derecho a protocolizar el silencio administrativo positivo en 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

¹⁵ Sec. Primera Sent. 11001-33-34-002-2015-00190-01, sep. 22/2016. MP. Fredy Ibarra Martínez.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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”.

Radicación: 11001-3334 -003-2017-00076-00
Demandante: Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S
Demandado: Superintendencia de Transporte
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de primera instancia

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...".

Agregó el Tribunal, que la Corte Constitucional en la sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011, a través de la cual se declaró exequible el siguiente el aparte del inciso primero del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011: "Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente", consideró:

"(...) asigna al vocablo "decidir" previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 la connotación de: dar resolución oportuna a los recursos interpuestos contra actos administrativos sancionatorios, definir la situación jurídica de los administrados, dar respuesta a un requerimiento específico del administrado, entre otras expresiones, las que no pueden agotarse en la expedición formal de un acto administrativo".

De la norma y de los fallos en cita se desprende que, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el legislador introdujo en su artículo 52 la figura del silencio administrativo positivo considerado ajustado a los postulados del debido proceso, consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política, pues, corresponde al Estado definir la situación jurídica de los administrados en tiempo, por lo que, ante la ausencia de respuesta de la administración en los tiempos establecidos por el legislador frente a un requerimiento específico del administrado, en este caso, la interposición de los recursos, se entienden resueltos a su favor.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el artículo 52 del CPACA no es preciso, toda vez que no especificó si resolver los recursos supone ponerlo en conocimiento, es del caso citar el inciso primero del artículo 86 de dicho código, el cual establece:

"(...) Artículo 86. Silencio administrativo en recursos. Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación **sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos**, se entenderá que la decisión es negativa (...)" (Negrilla fuera de texto original).

De la norma transcrita, es claro que el silencio administrativo frente a los recursos se configura una vez vencido el término establecido para su resolución, **sin que se haya notificado la decisión expresa sobre ellos**. Luego, como quiera que la norma estableció la figura del silencio administrativo respecto de los recursos de manera general, sin especificar si se trata de los efectos positivos o negativos, de una interpretación sistemática de los artículos 52 y 86 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se desprende que para la resolución de los recursos en sede administrativa, el silencio administrativo positivo contemplado en el mencionado artículo 52, opera cuando los actos no han sido emitidos y notificados dentro del término

Radicación: 11001-3334 -003-2017-00076-00
Demandante: Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S
Demandado: Superintendencia de Transporte
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de primera instancia

consagrado para tal efecto, es decir, el de un (1) año para ejecutar las acciones antedichas.

Así, respecto al momento de la configuración del silencio administrativo, el Consejo de Estado estableció¹⁸:

"(...) Por otra parte, el silencio de la Administración puede tener efectos estimatorios, es decir, únicamente en los casos en los cuales las disposiciones especiales así lo indiquen, **luego de transcurrido el plazo para expedir una decisión, sin que se hubiere notificado decisión alguna**, ese silencio de la autoridad equivale a una decisión positiva, esto es como si la Administración hubiere accedido a la petición del administrado, es lo que se conoce como silencio administrativo positivo. Según la doctrina, **la finalidad o fundamento del silencio administrativo positivo, consiste en evitar la arbitrariedad y la injusticia, en la medida en que a toda persona le asiste el derecho de que las solicitudes sean resueltas en forma oportuna**. Asimismo, se ha dicho que la finalidad intrínseca de esta figura dice relación con dar agilidad administrativa a determinados sectores (...)" (Destaca el Despacho).

En el mismo sentido, la misma corporación sostuvo:

"(...) Ahora bien: **tanto vale no dictar el acto como dictarlo durante el término del silencio y no notificarlo o notificarlo con posterioridad**, pues mientras el interesado desconozca su existencia le es inoponible, es decir, el acto no surte efectos y, **en consecuencia, el titular puede disfrutar de los derechos derivados del silencio positivo o acudir ante el juez en el caso del silencio negativo (...)**"¹⁹ (Destaca el Despacho).

De ahí que, para el caso del artículo 52 del CPACA, el término para resolver los recursos y notificar la decisión es de un (1) año contado a partir de la interposición y, la consecuencia jurídica, es la pérdida de competencia, por lo que se entenderán fallados a favor del recurrente.

Encuentra el Despacho que mediante la Resolución 19351 del 25 de septiembre de 2015²⁰, el superintendente delegado de Tránsito y Transporte (E) sancionó a SETCOLTUR S.A.S con multa equivalente a 10 SMLMV, esto es, por la suma de \$5.667.000

El **14 de octubre de 2015**, SETCOLTUR S.A.S, interpuso los recursos de reposición y Apelación en contra de la Resolución 19351 del 25 de septiembre de 2015²¹.

Mediante la Resolución 31803 del 18 de julio de 2016, superintendente delegado de Tránsito y Transporte, confirmó el acto recurrido y concedió la apelación²².

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 12 de mayo de 2010, Radicado 25000-23-26-000-2009-00077-01 (37446), C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Providencia del 14 de marzo de 2002, Radicado 25000-23-27-000-2001-0540-01 (ACU-1250), C.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque.

²⁰ Fls. 134 a 141

²¹ Fls. 146

²² Fls. 151 y 152

Radicación: 11001-3334 -003-2017-00076-00
Demandante: Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S
Demandado: Superintendencia de Transporte
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de primera instancia

A través de la Resolución 55954 del 13 de octubre de 2016²³, el superintendente de Puertos y Transportes confirmó lo decidido en la Resolución 19351 del 25 de septiembre de 2015.

La notificación del mencionado acto administrativo se realizó a través del Aviso entregado el **3 de noviembre de 2016**²⁴.

Asimismo, el artículo 69 del CPACA, establece que, el aviso debe contener la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

De tal manera que, en el presente caso, el **4 de noviembre de 2016**, se notificó en debida forma a la sociedad SETCOLTUR S.A.S de la Resolución 55954 del 13 de octubre de 2016.

Conforme a lo anterior, si el recurso de reposición y apelación lo presentó la hoy demandante, el **14 de octubre de 2015**, atendiendo lo previsto en el artículo 52 del CPACA, el término para resolverlos vencía el **14 de octubre de 2016**, por lo que, la entidad ha debido adelantar las acciones necesarias para la debida notificación dentro del término previsto en el referido artículo.

De tal manera que, como la notificación de la Resolución 55954 del 13 de octubre de 2016, por virtud de lo previsto en el artículo 69 del CPACA, se realizó el **4 de noviembre de 2016**, es evidente que el término de 1 año para resolver los recursos interpuestos por la EPS demandante se hallaba fenecido, pues la Superintendencia de Puertos y Transportes, hoy Superintendencia de Transporte, resolvió y notificó lo relativo al recurso de apelación, pasado el año de la interposición.

En consecuencia, encuentra esta primera instancia que operó la caducidad de la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Transporte, respecto del proceso administrativo sancionatorio adelantado contra de la sociedad SETCOLTUR S.A.S, por lo que prospera el cargo en estudio y con ello las pretensiones respecto de la nulidad de las resoluciones demandadas.

Ahora bien, los efectos de la nulidad de los actos acusados y la declaratoria de la pérdida de la facultad sancionatoria, conllevan a determinar que la demandante no está obligada a cancelar valor alguno por tal concepto. Asimismo, se dispondrá el retiro de cualquier registro relativo al proceso administrativo sancionatorio que dio origen a los actos anulados.

Por último, debe advertirse que a título de restablecimiento del derecho y como quiera que no se acreditó el pago de la sanción, los efectos de la nulidad de los actos acusados conllevan a determinar que la demandante no está obligada a cancelar valor alguno por concepto de la sanción impuesta y en caso de que lo haya hecho, se le devolverá el referido pago en los términos dispuestos en el artículo 192 del CPACA, en concordancia con lo dispuesto en el último inciso del

²³ Fls. 154 y 155

²⁴ Fls. 156y 157

Radicación: 11001-3334 -003-2017-00076-00
Demandante: Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S
Demandado: Superintendencia de Transporte
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de primera instancia

artículo 187 ídem. Para lo cual deberá aplicarse la fórmula dispuesta por el Consejo, de la siguiente manera:

$$VA = VH \times \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

- **VA: Valor Actualizado**
- **VH: Valor Histórico**
- **índice Final**
- **índice Inicial**

Ante la prosperidad de la nulidad antes analizada, el Juzgado se releva de realizar el estudio de los demás cargos formulados por la demandante²⁵.

2.4 Condena en costas

Por último, el Despacho señala que en atención a lo dispuesto por el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, el criterio para la imposición de costas debe ser el objetivo y, por tanto, como quiera que la sentencia es favorable a las pretensiones de la demanda y desfavorable a la demandada, se condenará en costas a la Superintendencia de Transporte, teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 5 del artículo 365 del CGP, toda vez que se encuentran acreditados los gastos del proceso, tales como, notificaciones.

De igual manera, toda vez que en la sentencia debe fijarse el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, el Despacho fijará por dicho concepto el 4% del valor de las pretensiones, teniendo en cuenta lo normado en el artículo 5 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 de 2016 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; norma aplicable por cuanto la demanda fue presentada con posterioridad al 5 de agosto de 2016, fecha en la que entró en vigor.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, sección primera**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR la nulidad de las Resoluciones 19351 del 25 de septiembre de 2015, 31803 del 18 de julio de 2016, y 55954 del 13 de octubre de 2016, proferidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, hoy Superintendencia de Transporte, por haberse configurado la caducidad de la facultad sancionatoria, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. A título de restablecimiento del derecho **DECLARAR** que la sociedad Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S, no está obligada a cancelar valor

²⁵ El Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos entre los que se destacan las Sentencias del 31 de mayo de 2012 (Sección Cuarta, Rad. 25000-23-27-000-2007-00232-01 (18227) M.P. William Giraldo Giraldo) y 6 de abril de 2011 (Sección Tercera Rad. 23001-23-31-000-1999-00291-01 (19483) ante la acreditación de uno de los cargos que conlleva a la nulidad del acto se releva del estudio de los demás cargos formulados.

Radicación: 11001-3334 -003-2017-00076-00
Demandante: Servicio Especial de Transporte Escolar S.A.S
Demandado: Superintendencia de Transporte
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia de primera instancia

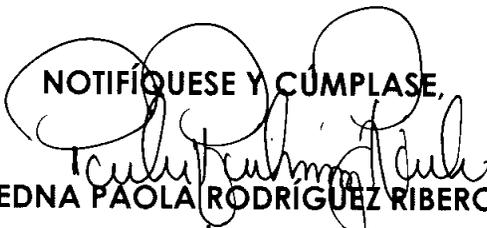
alguno por concepto de multa y en caso que se haya realizado, se devolverá a la parte demandante conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Asimismo, la Superintendencia de Transporte dispondrá el retiro de cualquier registro relativo al proceso administrativo sancionatorio que dio origen a los actos anulados.

TERCERO. CONDENAR en costas a la parte demandada, en los términos de los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso, aplicables por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Por Secretaría, liquidense las costas a que haya lugar, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Por lo anterior, fijese el 4% del valor de las pretensiones, por concepto de agencias en derecho a favor de la parte demandante, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.2 del Acuerdo 5 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

CUARTO. En caso de existir remanentes de lo consignado para gastos del proceso, deben ser reembolsados a la parte demandante.

QUINTO. Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

oms

