



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, 19 de Mayo de 2020.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: COOPERATIVA MOTORISTA DEL HUILA Y CAQUETÁ COOMOTOR LTDA
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE y SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
EXPEDIENTE: 15001-33-33-006-2017-00214-00

Agotados los ritos del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, profiere el Despacho sentencia de primera instancia.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

La **COOPERATIVA MOTORISTA DEL HUILA Y CAQUETÁ COOMOTOR LTDA**, identificada con NIT N° 891.100.279-1, por medio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, demanda a la **NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE** y la **SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE**, con el propósito de que se acceda a las siguientes:

1.2. Declaraciones y Condenas: (fls. 1-2)

La parte demandante solicita lo siguiente:

1.2.1. Decretar la nulidad de la Resolución No. 21604 del 23 de octubre de 2015 *"por la cual se falla la investigación administrativa iniciada mediante resolución No. 33116 del 18 de diciembre de 2014"* en contra de la persona jurídica demandante.

1.2.2. Que se decrete la nulidad de la Resolución No. 17157 del 27 de mayo de 2016 *"por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de carga"* antes referida en contra de la Resolución No. 21604 del 23 de octubre de 2015.

1.2.3. Decretar la nulidad de la Resolución No. 59369 del 1 de noviembre de 2016 *"por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra de la Resolución No. 21604 del 23 de octubre de 2015"*.

1.2.4. Que se decrete la nulidad de la Resolución No 33116 del 18 de diciembre de 2014 *"por la cual se abre investigación administrativa"* contra la empresa demandante.

1.2.5. Que se reconozcan los perjuicios materiales causados en la modalidad de daño emergente y lucro cesante causados por la Superintendencia de Puertos y Transporte con la expedición de los actos administrativos demandados.

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
 Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
 Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
 Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

1.2.6. Que se reconozcan los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente que ascienden a la suma de \$2.947.500, que equivalen al valor de la multa que la Cooperativa COOMOTOR LTDA, debe pagar con ocasión a la sanción impuesta en los actos administrativos demandados proferidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

1.2.7. Que se reconozcan los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante que corresponden a los intereses corrientes bancarios que se hayan causado desde el momento en que la Cooperativa COOMOTOR LTDA haya depositado el pago equivalente a la sanción impuesta, calculados sobre el valor de la misma es decir sobre \$2.947.500.

1.2.8. Que se reconozcan los perjuicios morales causados por la Superintendencia de Puertos y Transporte con la expedición de los actos administrativos demandados equivalentes a 50 SMLMV.

1.3. **Fundamentos Fácticos (fls. 2 Vto - 3):**

Como sustento de las pretensiones, en resumen se narran los siguientes hechos:

- Que a través de resolución No. 33116 de 18 de diciembre de 2014 la Superintendencia de Puertos y Transporte dio apertura a investigación administrativa en contra de la Cooperativa de Motoristas del Huila y Caquetá Ltda, en la cual se le formuló como único cargo la transgresión del código de infracción 556 del artículo 1º de la Resolución 10800 de 2003 en concordancia con el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.
- Que el día 10 de marzo de 2015 la Cooperativa demandante presentó escrito de descargos.
- Que a través de la Resolución No. 21604 de 23 de octubre de 2015 la Superintendencia de Puertos y Transporte falló la investigación administrativa contra la cooperativa demandante imponiéndole a título de sanción una multa por la suma de \$2.833.500, acto notificado por aviso el 16 de noviembre de 2015, sin tener en cuenta los descargos formulados.
- Que el día 27 de noviembre de 2015 la parte demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la resolución 21604 de 23 de octubre de 2015.
- Que el recurso de reposición contra la resolución 21604 de 23 de octubre de 2015 fue resuelto a través de la resolución 17157 de 27 de mayo de 2016, sin pronunciarse frente a las irregularidades de procedimiento expuestas en el recurso y confirmando en su integridad la resolución recurrida.
- Que el recurso de apelación contra la resolución 21604 de 23 de octubre de 2015 fue resuelto confirmándola en su integridad a través de la resolución No. 59369 del 1 de noviembre de 2016, notificada por aviso el 18 de noviembre de 2016.

1.4. **Normas Violadas y Concepto de Violación (fls. 3 Vto - 7):**

Como normas constitucionales violadas señaló los artículos 29 y 209 de la Constitución Política.

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

Formuló el cargo de falsa motivación sustentado en que la investigación adelantada por la Supertransporte se basó en la presunta inexistencia del manifiesto de carga para el vehículo de placas VZD-525, el cual asegura haber allegado dentro de la investigación administrativa, y considera que no se demostró el incumplimiento de Coomotor Ltda.

También formuló el cargo de violación al derecho de audiencia y defensa afirmando que no se decretaron ni practicaron las pruebas solicitadas en la actuación administrativa que da origen a los actos demandados, y que no se respetaron los principios de legalidad ni tipicidad al iniciarse la investigación por la presunta omisión de expedir el manifiesto de carga para luego cambiarse la conducta a la de mal diligenciamiento del manifiesto sin explicarse en qué consistió la misma, y que tampoco se respetaron los principios de razonabilidad ni proporcionalidad de la sanción al momento de graduarla, con lo cual también sustentó el cargo de desviación de poder.

II. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida con providencia del nueve (9) de febrero de 2018 (fls. 105 - 106) y una vez notificada las **entidades accionadas MINISTERIO DE TRANSPORTE y la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE** la contestaron oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones (fls. 139 - 199).

En sus contestaciones las entidades accionadas formularon excepciones, de las cuales se corrió el correspondiente traslado, tal como se observa a folio 200.

Posteriormente, mediante auto del catorce (14) de septiembre del año 2018, se fijó la fecha para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA (fl. 205).

Tal diligencia se llevó a cabo el día veinte (20) de noviembre de 2018, según consta en el acta que reposa de folios 211 a 216 del expediente, en la cual se resolvieron las excepciones que tienen el carácter de previas, prosperando las de falta de legitimación por pasiva y la de falta de agotamiento del requisito de procedibilidad en favor del Ministerio de Transporte y en tal virtud se desvinculó a dicha entidad del presente proceso, adicionalmente se decretaron medios de prueba para el esclarecimiento de los supuestos fácticos (fls. 215-216).

En consecuencia, el día seis (6) de marzo del 2019, se llevó a cabo la audiencia de que trata el artículo 181 del CPACA para incorporar y practicar los medios de prueba que fueron decretados en la audiencia inicial (fls. 236 a 239), diligencia en la que fueron incorporadas todas las pruebas, se dio por finalizada la etapa probatoria y se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión, al considerar que en el presente asunto era innecesario llevar a cabo la Audiencia de Alegaciones y Juzgamiento de que trata el artículo 182 del CPACA.

2.1. Contestación de la Demanda (fls. 161 – 199)

Manifiesta el apoderado de la Superintendencia demandada que se opone a las pretensiones de la demanda en la medida que los actos administrativos demandados no

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
 Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
 Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
 Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

incurren en ninguna causal de nulidad, y que fueron expedidos conforme a las disposiciones legales que regulan la materia.

A su vez, salvo los hechos sexto a octavo que tildó como no ciertos, reconoció como verídicos los demás hechos de la demanda.

Adujo también que no existe falsa motivación ya que en el expediente administrativo obran pruebas que permitieron determinar que el vehículo de placas VDZ 525 el día 13 de febrero de 2013 no llevaba el manifiesto de carga debidamente diligenciado como se evidencia en el ticket de báscula y el informe único de infracción del transporte.

Señaló también que no hubo vulneración de los derechos de audiencia y defensa ni del debido proceso toda vez que la solicitud de pruebas analizada en conjunto con todas las pruebas obrantes se consideró denegarlas por ineficaces por cuanto para determinar que el manifiesto de carga estaba sin diligenciar solo hay que verificar el mismo.

2.2. **Obran dentro del expediente las siguientes pruebas:**

- ❖ Copia de certificado de existencia y representación de la Cooperativa de Motoristas del Huila y Caquetá Ltda (fls. 12-21).
- ❖ Copia de la Resolución No. 21604 de 23 de octubre de 2015 junto con su constancia de notificación (fls. 22-30).
- ❖ Copia de la resolución 17157 de 27 de mayo de 2016 junto con su constancia de notificación (fls. 32-34).
- ❖ Copia de la resolución No. 59369 del 1 de noviembre de 2016 junto con su constancia de notificación (fls. 36-38).
- ❖ Copia de la resolución No. 33116 de 18 de diciembre de 2014 junto con su constancia de notificación (fls. 39-41).
- ❖ Copia de informe único de infracciones de tránsito No. 0-124470 (fl. 42).
- ❖ Copia de los descargos presentados contra la Resolución 33116 de 18 de diciembre de 2014 (fls. 44-45).
- ❖ Copia de recurso de reposición y en subsidio apelación contra la resolución 21604 de 23 de octubre de 2015 (fls. 47-49).
- ❖ Informe emitido por la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Puertos y Transporte (fls. 220-225).
- ❖ Informe emitido por la Asesora del despacho del Ministerio de Transporte Coordinadora Grupo RUNT (fl. 226).
- ❖ Informe emitido por la Jefe de la Oficina de Regulación Económica del Ministerio de Transporte (fl. 235).

2.3. **Alegatos de conclusión**

2.3.1. **Alegatos de la parte demandada**

Guardó silencio.

2.3.2. **Alegatos de la parte demandante**

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

Guardó silencio.

2.4. **Concepto del Ministerio Público**

Dentro del término de traslado para presentar alegatos de conclusión la agente del Ministerio Público delegada ante este Despacho guardó silencio.

III. **CONSIDERACIONES**

Surtidas a cabalidad todas las demás etapas correspondientes al proceso ordinario sin que se observen causales de nulidad que invaliden lo actuado, procede el despacho a decidir de fondo el presente asunto bajo el siguiente esquema:

3.1. **Cuestiones previas.-**

3.1.1. **Pruebas obrantes en copias simples dentro del *sub lite*.-**

Sobre este particular, manifiesta el Despacho que a las mismas se les dará pleno valor probatorio, por cuanto éstas fueron debidamente incorporadas al expediente, sin que las mismas fueran en momento alguno controvertidas o tachadas por la respectiva parte contraria. La anterior aclaración se efectúa dado que, de conformidad con el inciso primero del artículo 215 del CPACA, se presumirá salvo prueba en contrario, que las copias simples tendrán el mismo valor de la original cuando no hubiesen sido tachadas de falsas, no obstante, a partir de la promulgación de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), es decir el día 12 de julio del año 2012, el inciso primero del mencionado artículo 215 fue derogado¹.

3.2. **Problema Jurídico:**

Corresponde establecer al Despacho: si la sanción de que fue objeto la COOPERATIVA DE MOTORISTAS DEL HUILA Y CAQUETÁ – COOMOTOR LTDA por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte se ajustó al ordenamiento jurídico, o si por el contrario los actos administrativos en que se encuentra contenida están viciados o incurren en alguna causal de nulidad, y si como consecuencia de lo anterior debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados.

Igualmente, deberá establecerse si se ocasionaron perjuicios morales y materiales a la parte demandante y si hay lugar a ordenar el reconocimiento y reparación.

3.3. **Argumentos y sub argumentos para resolver los problemas jurídicos**

3.3.1. **Derecho al debido proceso administrativo**

¹ Ver el artículo 626 CGP.

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

El debido proceso fue consagrado como derecho fundamental en nuestro ordenamiento jurídico a través del artículo 29 de la Constitución Política de 1991. De conformidad con el primer inciso del artículo citado, el derecho al debido proceso rige para toda clase de actuaciones, sean estas judiciales o administrativas, sometiéndolas a los procedimientos y requisitos legal y reglamentariamente establecidos para que los sujetos de derecho puedan tramitar los asuntos sometidos a decisión de las distintas autoridades, con protección de sus derechos y libertades públicas, y mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten.

Su aplicación en los procesos administrativos ha sido reiterada por la Corte Constitucional, precisándose que quien participe en ellos debe tener la oportunidad de ejercer su defensa, presentar y solicitar pruebas, con la plena observancia de las formas propias que los rija. Esto implica que el desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, quebranta los elementos esenciales que lo conforman.

3.3.2. Fundamentos del procedimiento administrativo sancionatorio:

De manera concomitante con la continua especialización de las relaciones sociales y con el cambiante rol que el Estado asume frente a éstas, el Derecho como sistema de ordenamiento y regulación, tuvo que adaptarse para servir a los fines de la organización estatal, por lo cual el ejercicio del *ius puniendi* se diversificó ante la anti-juridicidad que ciertos comportamientos representaban frente a nuevos valores jurídicos que proteger. La insuficiencia de la respuesta penal para salvaguardar valores como el interés general y el orden público, así como la necesidad de organizar y garantizar el funcionamiento de la administración² han venido haciendo necesario el robustecimiento de la función de policía administrativa, entendida ésta como una variante de la prerrogativa del poder público para imponer castigos a quienes infringen con acciones u omisiones el ordenamiento jurídico, lo cual ha implicado tanto la asunción de una potestad sancionadora cada vez más compleja así como un desarrollo dogmático más puntual y garantista de los derechos del sujeto infractor o supuesto infractor en el marco de un Estado Social de Derecho.

En ese camino, la delimitación teórica que ha venido construyéndose entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionatorio, lleva a concluir que estas disciplinas son tipos del derecho punitivo estatal y su asimilación o distanciamiento corresponde a un desarrollo normativo que debe guardar eso sí, mínimos comunes derivados del derecho fundamental al debido proceso. Ahora, si bien el procedimiento administrativo sancionatorio es una disciplina en construcción y por lo tanto tiende a asimilar principios del procedimiento penal, sus especificidades hacen que el análisis hecho en torno a una sanción administrativa acuda a ciertas características que lo gobiernan, entre otras, **i)** que la sanción se impone a través de un acto administrativo y por lo tanto es susceptible de recursos administrativos y de control judicial, **ii) que dicho acto administrativo debe cumplir con los criterios de competencia, motivación y demás fijados por la ley,** **iii)** que el papel del funcionario sancionador puede verse confundido con el del beneficiario de la sanción pues no siempre es un tercero, **iv)** que la regulación del

2 Ver la Sentencia C-595/2010 sobre la finalidad del las potestades sancionatorias penal y administrativa.

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
 Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
 Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
 Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

procedimiento puede tener diversas fuentes normativas, a diferencia del proceso judicial que está regido por la ley y **v)** que las sanciones no pueden llegar a afectar el derecho a la libertad sino que suelen traducirse en multas o afectación a posiciones subjetivas³. Lo anterior implica también que los principios del derecho penal como la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad no pueden aplicarse en estricto sentido al procedimiento administrativo sancionatorio sino de manera relativa, armonizándolos con los propios de la función pública señalados en el artículo 209 constitucional.

Ahora, el procedimiento administrativo sancionatorio como expresión del ius puniendi estatal debe ceñirse de manera estrecha al principio de legalidad, y por lo tanto de éste pueden predicarse los siguientes postulados: **i)** como ejercicio de una función pública la potestad sancionadora debe estar expresamente atribuida por la ley a una autoridad pública, **ii)** la imposición de la sanción por parte de un empleado público debe obedecer a sus competencias previamente definidas y **iii)** debe ejercerse con sujeción al ordenamiento jurídico y sin exceder los límites de sus funciones.⁴ Por su parte la Corte constitucional conceptuó:

"5.5. El principio de legalidad, en términos generales, puede concretarse en dos aspectos: el primero, que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y, el segundo, en la precisión que se empleó en ésta para determinar la conducta o hecho objeto de reproche y la sanción que ha de imponerse. Aspecto éste de gran importancia, pues con él se busca recortar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio del poder sancionatorio que le es propio. Precisión que se predica no sólo de la descripción de la conducta, sino de la sanción misma."⁵

3.3.3. Sobre la facultad sancionatoria del Estado frente a la actividad del transporte terrestre automotor de carga. Procedimiento y características

La ley 336 de 1996, la cual adopta el Estatuto Nacional de Transporte, establece en sus artículos 44 a 52, las sanciones y procedimientos que deberán aplicarse cuando las normas de transporte sean violadas, en el entendido de que conforme al artículo 6 de dicha normatividad la actividad de transporte es "(...) un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes basadas en los reglamentos del Gobierno Nacional (...)". Los artículos 44 a 52 de la ley 336 de 1996 disponen, entre otras cosas, la forma en que debe hacerse la amonestación, los casos en los cuales es procedente imponer multa, entre ellos, el del literal d del artículo 46, modificado por el artículo 96 de la ley 1450 de 2011, que dispone "(...) En los casos de incremento o disminución de las tarifas o de prestación de servicios no autorizados, o cuando se

³ Para el efecto ver in extenso **Sentencia proferida el 22 de octubre 2012 por el Consejo de Estado – Sección Tercera - Subsección C, consejero ponente: Enrique Gil Botero radicación número: 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738)**

⁴ En cuanto al principio de legalidad en materia de función policiva dijo el Consejo de Estado en la sentencia ut supra "Visto lo anterior, la potestad sancionadora se halla sometida al principio de legalidad en los siguientes aspectos: 1. Su atribución; 2. El carácter discrecional o reglado de su ejercicio; 3. El espacio temporal en que puede utilizarse, y 4. Las formalidades procedimentales exigidas para imponer una sanción."

⁵ Corte Constitucional sentencia C 564 de 2000

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
 Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
 Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
 Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso o carga, eventos en los cuales se impondrá el máximo de la multa permitida (...)”, hace referencia también a la oscilación de los montos de las multas de acuerdo al modo de transporte de que se trate, estableciendo en el literal a) del párrafo del artículo 46 que la multa para transporte terrestre debe oscilar entre uno a setecientos salarios mínimos mensuales vigentes.

En su artículo 50 establece que cuando se tenga conocimiento de la comisión de una infracción se deberá abrir investigación por autoridad competente mediante resolución motivada que no tendrá recursos, la cual deberá contener *"(...) a) Relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos; b) Los fundamentos jurídicos que sustenten la apertura y el desarrollo de la investigación, y c) Traslado por un término no inferior a diez (10) días ni superior a treinta (30) días, al presunto infractor para que por escrito responda a los cargos formulados y solicite las pruebas que considere pertinentes, las que se apreciarán de conformidad con a las reglas de la sana crítica.(...)"*, consagrando en su artículo 51 que una vez practicadas las pruebas decretadas y presentados los descargos deberá tomarse una decisión mediante acto administrativo motivado, sometiendo dicha actuación a lo que se establezca para la vía gubernativa en el Código Contencioso Administrativo, hoy de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, la Ley 1437 de 2011, lo que se reitera en el artículo 51 del Decreto 3366 de 2003 *"Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinan unos procedimientos"*, normatividad que establece en su artículo 4 que la graduación de la sanción se deben tener en cuenta las siguientes circunstancias *"(...) (i) grado de perturbación del servicio público de transporte, (...) (ii) las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió la infracción (...) (iii) los daños ocasionados a la infraestructura de transporte, (...) (iv) el riesgo a la integridad y vida de las personas, a los bienes que se transportan y los perjuicios causados a los mismos.(...)"*.

3.3.4. El procedimiento administrativo sancionatorio en la ley 1437 de 2011

En materia de procedimiento para aplicar sanciones, la ley 1437 de 2011 estableció en su Capítulo II del Título III, una serie de parámetros a seguir frente a esta clase de procedimientos, los cuales, conforme al artículo 47 de la citada normatividad, serán aplicables tanto a los procedimientos no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único como a lo que no prevean dichas leyes.

El artículo 47 de la ley 1437 de 2011 consagra que el procedimiento administrativo sancionatorio puede iniciar bien de oficio o a solicitud de cualquier persona, así mismo, establece que cuando de averiguaciones previas encuentre mérito para iniciar la investigación lo comunicará al interesado, formulando los cargos a través de acto administrativo que deberá tener el siguiente contenido, con precisión y claridad: *"(...) los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes (...)"*, acto que deberá ser notificado personalmente al investigado y contra el que no proceden recursos. Luego que ese acto sea notificado, el investigado tendrá quince días para presentar descargos, así como solicitar y aportar pruebas, siendo rechazadas de manera motivada las inconducentes, impertinentes y superfluas, y no siendo atendidas las

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
 Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
 Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
 Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

practicadas ilegalmente, consagrando el artículo 48 de la ley 1437 de 2011 un término no mayor de 30 días para la práctica de pruebas, extensible hasta 60 días si son más de tres las personas investigadas; cumplido dicho término, se le dará al investigado 10 días de traslado para que presente sus alegatos.

En el artículo 49 de la ley 1437 de 2011, se dispuso un término de 30 días posteriores a la presentación de los alegatos para proferir el acto administrativo que decida sobre la sanción, estableciendo como contenido del acto lo siguiente: "(...)1. *La individualización de la persona natural ó jurídica a sancionar. (...) 2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción. (...) 3. Las normas infringidas con los hechos probados. (...) 4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.(...)*".

Ahora bien, el artículo 50 de la ley 1437 consagra que, para la graduación de la gravedad de la falta y el rigor de la sanción, se deben tener en cuenta los siguientes parámetros: "(...)1. *Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados. (...) 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero. (...) 3. Reincidencia en la comisión de la infracción. (...) 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión. (...) 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos. (...) 6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. (...) 7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente. (...) 8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.(...)*"

3.3.5. El decreto de pruebas en sede administrativa

En un asunto de similares contornos al aquí debatido el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia del 22 de marzo de 2018 al respecto manifestó⁶:

"En ese orden de ideas, la parte investigada en un proceso administrativo sancionatorio tiene el derecho a pedir y aportar las pruebas, entonces, sea que la administración considere su decreto o sea que las encuentre impertinentes, innecesarias o inconducentes, así debe decidirlo mediante providencia motivada, por supuesto, de forma previa al momento en que se tome la decisión de fondo.

La Corte Constitucional en sentencia de C-034 de 2014, indicó:

"La importancia de las pruebas en todo procedimiento es evidente, pues solo a través de una vigorosa actividad probatoria, que incluye la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir las que obran en cada trámite, puede el, funcionario administrativo o judicial alcanzar un conocimiento mínimo de los hechos que dan lugar a la aplicación de las normas jurídicas pertinentes, y dar respuesta (1 los 11S111110S de su competencia ciñéndose al derecho sustancial. (...)

⁶ Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Decisión No. 3, Sentencia del 22 de marzo de 2018 M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz. Expediente 15001-33-33-012-2015-00133-01.

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
 Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
 Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
 Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

Aunado a lo anterior, se reitera, la pluralidad de principios del debido proceso administrativo involucra, esencialmente, la posibilidad de que el particular pueda cuestionar y presentar pruebas, así como controvertir las que se alleguen en su contra, pues, "de esta forma se permite racionalizar el proceso de toma de decisiones administrativas, en tanto que ello evidentemente constituye un límite para evitar la arbitrariedad del poder público" (Sentencia T-1341 de 2001).

En línea con lo anterior, se tiene que la autoridad competente puede negar las pruebas siempre que, en desarrollo del principio de publicidad, dé razones suficientes sobre su ineficacia o impertinencia y/o los motivos por los cuales son superfluas e innecesarias, sin que tal decisión pueda incluirse en la decisión de fondo pues, es claro, que este es un momento previo a ello. (...)

Así entonces, resulta contrario a los principios expuestos que sólo hasta el momento de decidir la sanción la ahora demandada haya negado la prueba por innecesaria; lo anterior, aunado a la omisión en la expedición de la decisión motivada sobre la petición probatoria y la pretermisión de la etapa de alegaciones deja concluir, sin lugar a dubitación, que el procedimiento adelantado violó el debido proceso y el derecho de defensa."

3.3.6. La sanción administrativa

Ante la multiplicidad de anomias en materia de procedimiento administrativo sancionatorio, la jurisprudencia desarrolló una serie de reglas para conciliar tal potestad estatal con los mandatos constitucionales. Puntualmente, en cuanto a la sanción como respuesta al ilícito administrativo, se estableció que era gobernada por principios del orden constitucional como el debido proceso y los propios del derecho administrativo y la función pública (celeridad, transparencia, igualdad etc) y por lo tanto su fijación no podía ser caprichosa sino que debía satisfacer en mayor medida dichos contenidos axiológicos. La sanción debe determinarse entonces como resultado de un ejercicio de ponderación entre dos elementos, por un lado el respeto por las garantías sustanciales y procedimentales de los sujetos procesados y por otro lado el cumplimiento del deber jurídico omitido⁷. Por su parte la Corte Constitucional en sentencia **C 564 de 2000** dijo que la sanción:

*"... debe responder a criterios que aseguren los derechos de los administrados. En este sentido, se exige, entonces, que la sanción esté contemplada en una norma de rango legal -reserva de ley-, sin que ello sea garantía suficiente, pues, además, la norma que la contiene debe determinar con claridad la sanción, o por lo menos permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto. Igualmente, ha de ser **razonable y proporcional**, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición.*

⁷ Al respecto en sentencia previamente citada con número interno **20738**, dijo el Consejo de Estado "Por consiguiente, en el ámbito administrativo la sanción no es un fin sino un instrumento adicional con el que se cuenta para la consecución de las competencias asignadas, de allí que el poder punitivo que le es confiado deba ser siempre el resultado de la ponderación de dos extremos: el respeto por las garantías sustanciales y procedimentales de los ciudadanos sobre los que la potestad recae y el que se constituya en una herramienta para el correcto ejercicio de las funciones; sin dicha ponderación no es posible explicar en el ámbito administrativo la facultad de imponer un castigo."

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
 Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
 Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
 Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

En otros términos, la tipificación de la sanción administrativa resulta indispensable como garantía del principio de legalidad.

Sin embargo, el derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto”.

Por lo descrito, la sanción administrativa debe responder a una serie de reglas fijadas por la jurisprudencia que pueden condensarse en los siguientes postulados; **i)** la sanción debe estar contemplada previamente en una ley; **ii)** la determinación de una sanción debe ser el resultado de un ejercicio de ponderación entre los derechos del sancionado y el cumplimiento del ordenamiento jurídico; **iii)** la norma que establezca la sanción *debe determinarla con claridad o por lo menos fijar los criterios para su determinación*; **iv)** la sanción debe ser razonable y proporcional como garantía de la no arbitrariedad y como límite a la discrecionalidad de la autoridad administrativa. En la citada sentencia de constitucionalidad C 564 del año 2000, la Corte dijo además que **v)** la administración debe señalar expresamente qué circunstancias fueron las que determinaron la tasación de la multa y las pruebas que se tuvieron en cuenta para el efecto⁸.

3.3.7. Los cargos de ilegalidad contra los actos administrativos que contienen una sanción

El control de legalidad sobre las decisiones sancionatorias tiene su fuente en que la función policiva de los funcionarios públicos, a diferencia de la función judicial, es de naturaleza administrativa y puede ser objeto del control de legalidad a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, puesto que con base en el acto sancionatorio se afecta un derecho particular y concreto. El parámetro para la valoración de la conducta debe ser una norma que establezca un procedimiento y un trámite donde se concreten los derechos del debido proceso, contradicción y defensa. El juicio recae entonces sobre cualquiera de las etapas del procedimiento sancionatorio como en el acto administrativo que lo defina. Así, el control de legalidad de la etapa procedimental

⁸ “...La exigencia que hace la norma, en el sentido que la multa dependa de esas circunstancias objetivas, impide al funcionario basar su decisión en consideraciones de tipo subjetivo y arbitrario, al tiempo que permiten al administrado su contradicción. La garantía para que esto se cumpla, se concreta, precisamente, en el acto administrativo por medio del cual se impone la sanción correspondiente, toda vez que la administración, en cumplimiento del mandato según el cual esta clase de decisiones ha de ser motivada, debe señalar expresamente qué circunstancias fueron las que determinaron la tasación de la multa y las pruebas que se tuvieron en cuenta para el efecto. A partir de ese señalamiento, el sancionado podrá controvertir la valoración y solicitar su modificación, a través de los recursos consagrados para el efecto, por la vía gubernativa cuando ellos existieren, así como las acciones pertinentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando se considere que hubo falta de motivación, exceso o desviación de poder al determinar la cuantía de la multa impuesta como sanción.

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

examinará la vulneración a sus ritualidades, competencias, plazos etc., es decir, se busca que la investigación haya respetado las reglas del debido proceso y los derechos de defensa y contradicción; en cuanto al acto definitivo o de cierre, el control recae esencialmente sobre el juicio de legalidad realizado por el operador, ya que en esencia el fallo debe ser una decisión motivada y fundamentada en principios y reglas.

4. Caso concreto

En el sub examine, se discute si la sanción de que fue objeto la COOPERATIVA DE MOTORISTAS DEL HUILA Y CAQUETÁ – COOMOTOR LTDA por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte se ajustó al ordenamiento jurídico, o si por el contrario los actos administrativos en que se encuentra contenida están viciados o incurrir en alguna causal de nulidad. Así como si a la parte demandante se le ocasionaron perjuicios morales y materiales y si hay lugar a ordenar su reconocimiento y reparación.

De las pruebas obrantes en el expediente, se tiene acreditado lo siguiente:

- El día 13 de febrero de 2013 la Policía de carreteras expidió informe único de infracciones de tránsito No. 0-124479 (fl. 42) en la vía Medellín – Bogotá Ruta 6005 Km 130 Báscula, lugar que según certificación vista a folio 99 se encuentra en jurisdicción del Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá), relacionado con el vehículo de placas VZD 525, código de infracción 556 con observación de "(...) *no porta el manifiesto único de carga*".
- Mediante resolución No. 033116 de 18 de diciembre de 2014 la Superintendencia de Puertos y Transporte dio apertura de investigación administrativa en contra de la Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA con fundamento en el artículo 1 de la Resolución 10800 de 12 de diciembre de 2003, que establece la codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor, cuyo código 556 señala "*permitir la prestación del servicio sin el correspondiente manifiesto único de carga*", formulando como cargo único la transgresión de dicho código de infracción. Resolución que fuera notificada el 26 de febrero de 2015 (fls. 39-41).
- El día 10 de marzo de 2015 la persona jurídica demandante presentó escrito de descargos contra la formulación de cargos contenida en la Resolución No. 033116 de 18 de diciembre de 2014, alegando en su defensa la ausencia probatoria señalando que el informe único de infracción de transporte no constituye plena prueba para generar certeza de la responsabilidad frente a la transgresión de la conducta endilgada, y adjuntó como prueba copia del manifiesto de carga No. 44112815993, adicionalmente solicitó se oficiara al Ministerio de Transporte para que expidiera copia del referido manifiesto de carga, y se fijará día y hora para escuchar en declaración al agente Martínez Toscano para que expusiera sobre los hechos materia de investigación (fls. 44-46).
- A través de la Resolución No. 21604 de 23 de agosto de 2015 se falló la investigación administrativa iniciada mediante Resolución 33116 de 18 de diciembre de 2014, en el cual frente a las pruebas solicitadas en los descargos por la ahora demandante señaló que no era de recibo la solicitud del oficio con destino al Ministerio de Transporte,

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

conforme a lo establecido en el artículo 173 del CGP que establece que: *“El juez se abstendrá de ordenar la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, lo que deberá acreditarse sumariamente”*. A lo cual agregó que la cooperativa investigada pudo haber solicitado directamente los documentos que pretendía hacer valer como pruebas sin que así se acreditara. Frente a la solicitud del testimonio del agente Martínez Toscano se tuvo como una prueba inconducente e inútil para demostrar la existencia de un documento público como lo es el informe único de infracción de transporte el cual se presume válido. Respecto del manifiesto de carga No. 44112815993 indicó que no estaba debidamente diligenciado en todos sus ítems según lo dispuesto en las Resoluciones 2000 de 2004 y 4496 de 2011, y que el mismo adolece de número de manifiesto de carga, número de remesa, unidad de medida, peso del vehículo al vacío, y peso de la carga, teniendo en cuenta que el manifiesto de carga es el medio probatorio conducente para desvirtuar la presunción de autenticidad del informe único de infracciones de tránsito. Así pues, en dicha Resolución se declaró responsable a la cooperativa demandante de contravenir el artículo 46 de la Ley 336 de 1996 por incurrir en la conducta descrita en el artículo 1 código 556 de la Resolución 10800 de 2003 proferida por el Ministerio de Transporte, y en consecuencia le impuso sanción en la modalidad de multa por valor de \$2.833.500 equivalente a cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes para la época de la comisión de los hechos. Resolución notificada mediante aviso el 13 de noviembre de 2015 (fls. 22-30).

- El día 27 de noviembre de 2015 Coomotor Ltda presentó recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la Resolución 21604 del 23 de octubre de 2015, en el cual señaló que esa cooperativa no tiene habilitación para desarrollar la actividad de transporte público en la modalidad de carga, y que la conducta por la cual se le impone sanción es atípica al no determinarse cuál es el documento que no existía o que había sido alterado (fls. 47-49).

- Con Resolución No. 17157 de 27 de mayo de 2016 notificada el 2 de junio de 2016, el Superintendente delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transporte resolvió el recurso de reposición formulado contra la Resolución 21604 del 23 de octubre de 2015, confirmándola en su integridad, señalando que en la resolución recurrida se hace referencia dentro del fundamento normativo al Código 556 de la resolución 10800 de 2003, el cual reza “permitir la prestación del servicio sin el correspondiente manifiesto único de carga”, aduciendo que la conducta es clara y expresa dentro del código referenciado como infraccionado, en el cual se expresa claramente que el documento ausente dentro del transporte de mercancías es el manifiesto de carga, es decir, que no es una conducta abierta, que necesite de un complemento normativo para su interpretación, y agregó que el agente de tránsito indicó dentro de la casilla de observaciones del informe único de infracción de transporte que *“transporta un trasteo y 225 bultos de pellts plus cuidado para caballos y no porta el manifiesto único de carga”* (fls. 32-34).

- El recurso de apelación presentado contra la Resolución 21604 del 23 de octubre de 2015 fue resuelto por el Superintendente de Puertos y Transporte a través de la Resolución No. 59369 de 1 de noviembre de 2016, notificada el 17 de noviembre de 2016, en la cual se confirmó la Resolución 21604 de 23-10-2015, considerando que la conducta

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

endilgada a la ahora demandante, si está tipificada claramente dentro del ordenamiento jurídico, específicamente en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 y el artículo 1 de la resolución 10800 de 2003 código 556. Resolución en la cual además en su parte resolutive se fijó la sanción en la suma de \$2.947.500 equivalente a 5 SMLM vigentes para la época de los hechos (fls. 36-38).

Ahora bien, para determinar si los actos administrativos demandados deben ser declarados nulos o no, este despacho se dispondrá a hacer el análisis de los cargos de nulidad formulados en el escrito de demanda por parte de la persona jurídica demandante a fin de establecer su procedencia.

4.1. Falsa Motivación

Para el despacho este cargo no está llamado a prosperar, en tanto es sustentado en que la investigación adelantada por la Supertransporte se basó en la presunta inexistencia del manifiesto de carga para el vehículo de placas VZD-525, el cual asegura haber allegado dentro de la investigación administrativa, y considera que no se demostró el incumplimiento de Coomotor Ltda.

Al respecto deben hacerse varias precisiones, comenzando por advertir tal como se desprende de los hechos probados que a través de la Resolución No. 21604 de 23 de agosto de 2015 se falló la investigación administrativa iniciada mediante Resolución 33116 de 18 de diciembre de 2014, y respecto del manifiesto de carga No. 44112815993 indicó que no estaba debidamente diligenciado en todos sus ítems según lo dispuesto en las resoluciones 2000 de 2004 y 4496 de 2011, y que el mismo adolece de número de manifiesto de carga, número de remesa, unidad de medida, peso del vehículo al vacío, y peso de la carga, teniendo en cuenta que el manifiesto de carga es el medio probatorio conducente para desvirtuar la presunción de autenticidad del informe único de infracciones de tránsito.

Así pues, se tiene que contrario a lo manifestado por la parte actora, la Superintendencia demandada dentro del procedimiento sancionatorio efectuado a Coomotor Ltda si tuvo en cuenta y valoró el manifiesto de carga No. 44112815993, no obstante, encontró que dicho documento no cumplía varios de los requisitos de validez consagrados en las resoluciones 2000 de 2004 y 4496 de 2011.

Ahora bien, considera el despacho que la motivación esgrimida en los actos demandados específicamente en la Resolución No. 21604 de 23 de agosto de 2015, para desvirtuar la validez del manifiesto de carga No. 44112815993 es suficiente y razonable, y la parte demandante no demuestra que dicha motivación haya incurrido en falsedad o imprecisión alguna. Es decir, el cargo sólo podría prosperar en la medida que se demostrara que la carga que le fue encontrada al vehículo de placas VZD 525 el 13 de febrero de 2013 se encontraba amparada en un manifiesto de carga expedido con el pleno de requisitos.

Por el contrario, y sin ser necesario ahondar en la revisión de los requisitos formales de dicho manifiesto de carga, encuentra el Despacho que el documento obrante a folios 45 vto y 46, no solo carece de algunos de los requisitos que fueron advertidos en la Resolución 21604 de 23 de agosto de 2015, sino que fue expedida el **14 de febrero** de

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

2013, es decir, con posterioridad a la fecha en que fue diligenciado el informe único de infracciones de transporte No. 0-124479 de fecha **13 de febrero** de 2013, por lo cual es claro que dicho documento no puede demostrar la existencia de manifiesto de carga que amparara al vehículo de placas VZD 525 para transportar los bienes que le fueron encontrados en jurisdicción del Municipio de Puerto Boyacá el **13 de febrero** de 2013, los cuales fueron señalados como "*un trasteo y 225 bultos de pellts plus cuidado para caballos*" y difieren de los descritos en el manifiesto de carga visto a folios 45 vto a 46 vto. En conclusión es claro que el manifiesto de carga No. 44112815993 de fecha 14 de febrero de 2013 no ampara los elementos y artículos transportados el 13 de febrero de ese año.

En lo que tiene que ver con el otro argumento expuesto en el recurso de reposición y en subsidio apelación presentado en contra de la Resolución 21604 del 23 de octubre de 2015, en el cual señaló que esa cooperativa no tiene habilitación para desarrollar la actividad de transporte público en la modalidad de carga, el cual no fue resuelto la entidad demandada al resolver ninguno de dichos recursos, tampoco tiene vocación de prosperidad en la medida que en el certificado de existencia y representación de COOMOTOR LTDA obrante a folios 12 a 21, se certifica que la persona jurídica demandante dentro de su objeto social puede organizar y prestar servicios de transporte terrestre en todos sus modos de operación, clases y modalidades. Ahora bien, si COOMOTOR LTDA no fuese una persona jurídica habilitada para el transporte público de carga, no se entiende por que generó el manifiesto de carga No. 44112815993 de 14 de febrero de 2013. Además, dicho argumento no hace parte de los expuestos en la demanda para sustentar los cargos formulados.

Por lo tanto, este cargo no prospera.

4.2. **Violación al derecho de audiencia y defensa (debido proceso)**

Este cargo se sustenta afirmando que no se decretaron ni practicaron las pruebas solicitadas en la actuación administrativa que da origen a los actos demandados, y que no se respetaron los principios de legalidad ni tipicidad al iniciarse la investigación por la presunta omisión de expedir el manifiesto de carga para luego cambiarse la conducta a la de mal diligenciamiento del manifiesto sin explicarse en qué consistió la misma, y que tampoco se respetaron los principios de razonabilidad ni proporcionalidad de la sanción al momento de graduarla, y al establecerse en la suma de \$2.833.500 en el fallo de la actuación administrativa y modificarla en \$2.947.500 al resolverse el recurso de apelación, argumentos con los cuales también sustentó el cargo de desviación de poder.

En cuanto al decreto y práctica de pruebas dentro de la investigación administrativa que da lugar a los actos demandados, para el despacho este cargo no está llamado a prosperar, teniendo en cuenta que las pruebas aportadas si fueron analizadas por la entidad accionada y la decisión de negar las pruebas solicitadas como el testimonio y el oficio solicitando documentos fueron debidamente motivados, advirtiendo su falta de idoneidad, pertinencia y utilidad, así como el incumplimiento del requisito previsto en el artículo 173 del CGP como fue detallado en el acápite de hechos probados.

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
 Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
 Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
 Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

No obstante, más allá que el despacho comparta el criterio adoptado según el cual las pruebas solicitadas que fueron negadas eran innecesarias e inútiles, para este operador judicial no es de recibo que la entidad demandada decida negar las pruebas solicitadas en la misma Resolución en la cual falla la investigación, pues como se señaló en el acápite de consideraciones de esta providencia, en sintonía con la posición adoptada por el Tribunal Administrativo de Boyacá y el precedente establecido por la Corte Constitucional en sentencia T-1341 de 2001, el rechazo de pruebas en una actuación administrativa debe ser anterior a la decisión de fondo, de lo contrario puede vulnerarse el debido proceso del investigado, especialmente cuando las pruebas solicitadas son determinantes para aclarar los hechos u omisiones objeto de investigación.

Sin embargo, tal conclusión por sí sola no hace viable de forma automática la prosperidad de las pretensiones de la demanda, y debe analizarse si de acuerdo a lo probado se logra o no desvirtuar la presunción de legalidad de los actos demandados. Sobre este punto en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 22 de marzo de 2018 al respecto se dijo⁹:

“Ahora, considera la Sala que la anterior conclusión no resulta suficiente para sacar adelante las pretensiones de la demanda pues, si bien, se concluye la vulneración del debido proceso, no puede dejarse de lado que los actos administrativos, que, gozan de presunción de legalidad, fueron demandados ante esta jurisdicción, en la que, adelantado el procedimiento, incluida la etapa probatoria, es necesario establecer si se logra desvirtuar la mencionada presunción.

(...)

Recuérdese que la presunción de legalidad, de validez o de legitimidad de los actos administrativos, tiene como consecuencia que quien alegue su nulidad, le corresponde desvirtuarla, de manera que traslada al impugnante la carga de demostrarla en juicio, mediante el aporte de los elementos de convicción y pruebas necesarias para él efecto. Dicho de otro modo, la presunción de legalidad del acto administrativo implica que incumbe a quien pretenda su nulidad demostrar que no cumple con los requisitos de validez, de manera que, en tanto la actora en su demanda mantuvo el argumento relativo a la inexistencia de infracción, era su deber traer al proceso elementos probatorios que sustentaran su dicho.

Así las cosas, como es sabido, es de la esencia del derecho de defensa la oportunidad de pedir o aportar pruebas tendientes a desvirtuar los hechos que se imputa, por tanto, si a ese cargo se concreta la inconformidad del actor, nada impide constatar si, en efecto, se le vulneró tal derecho.

El fin de contar con las pruebas que no fueron practicadas en el procedimiento sancionatorio es el de dilucidar los hechos que fundamentan la decisión, ahora demandada. Por consiguiente, la práctica de las pruebas en sede judicial permite confirmar o desvirtuar la legalidad de la decisión administrativa.”

En sentido similar se pronunció el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia del 22 de marzo de 2018,¹⁰ en la cual dijo:

⁹ Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Decisión No. 3, Sentencia del 22 de marzo de 2018 M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz. Expediente 15001-33-33-012-2015-00133-01.

¹⁰ Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Decisión No. 3, Sentencia del 22 de marzo de 2018 M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz. Expediente 15001-33-33-006-2016-00020-01.

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

"En conclusión, si bien le asiste razón a la parte demandante al considerar que se trasgredió el debido proceso administrativo, no es menos cierto que en sede judicial, no realizó esfuerzo probatorio alguno para demostrar su dicho, es decir, que la balanza no cumplía los parámetros de calibración, sino lo contrario prueba respecto de la cual el demandante no realizó actividad alguna tendiente a poner, siquiera en duda, su veracidad. Ello sin perjuicio que la prueba se lograra en ejercicio de la facultad oficiosa del juez. En consecuencia, la Sala rectificará el criterio conforme al cual la vulneración del debido proceso administrativo es suficiente para sacar adelante las pretensiones de la demanda, en tanto, por las razones que se vierten en esta sentencia, se concluye lo contrario, al considerarse que en vía judicial el demandante tiene el deber de desvirtuar la legalidad de los actos administrativos y para ello debe solicitar la prueba que le fuera negada en vía administrativa y que, afirma, trascendental para la prosperidad de sus pretensiones. Aclarando, además, que la inactividad de la parte interesada no impide el recaudo probatorio oficioso en aras a encontrar la verdad real, como en este caso, en que se demostró la correcta calibración de la báscula que reportó el exceso de peso en el vehículo y que sustentó la sanción aplicada."

De esta forma, volviendo al caso concreto se encuentra que las pruebas solicitadas en vía administrativa por la parte hoy demandante que fueron negadas no son suficientes para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos demandados, toda vez que por una parte el oficio que se solicitaba dirigir al Ministerio de Transporte para que remitiera copia del manifiesto de carga No. 44112815993 no era necesario teniendo en cuenta que dicho documento ya obraba en el expediente administrativo pues fue allegado en copia con los descargos presentados el 10 de marzo de 2015; igualmente la declaración del agente Martínez Toscano tampoco resultaba útil para demostrar la existencia de un manifiesto de carga que amparara los bienes transportados en el vehículo de placas VDZ 525 el 13 de febrero de 2013, porque su existencia debe acreditarse con la copia del respectivo documento, además en la solicitud de esta prueba no se indicó el objeto de la misma ni el domicilio o residencia del declarante, requisitos para que fuese decretada, y esta prueba no fue solicitada dentro del presente proceso judicial, y se reitera no es necesaria ni útil para acreditar la existencia del mencionado manifiesto de carga.

En lo que tiene que ver con el monto de la sanción y su modificación habrá de resolverse primero si para su imposición se quebrantaron o no los principios de razonabilidad y proporcionalidad, para ello debe tenerse en cuenta que frente a los cargos expuestos se hace referencia al documento denominado "Manifiesto de carga" y su valoración probatoria dentro del proceso sancionatorio adelantado. En este sentido, se hace necesario traer a colación lo que la normativa define como Manifiesto de Carga, documento creado por el Decreto 173 de 2001 "Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga", y que lo define en su artículo 7 como:

"(...) MANIFIESTO DE CARGA.- Es el documento que ampara el transporte de mercancías ante las distintas autoridades, por lo tanto, debe ser portado por el conductor del vehículo durante todo el recorrido. Se utilizará para llevar las estadísticas del transporte público de carga por carretera dentro del territorio nacional. (...)"

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
 Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
 Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
 Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

El manifiesto de carga es un documento que, según el artículo 27 del Decreto 173 de 2001 modificado por el artículo 4º del Decreto 1499 de 2009, debe ser expedido por la empresa de transporte habilitada, en este caso la Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA, deber en virtud del cual es a dicha cooperativa a la que le corresponde responder por la veracidad de los documentos que expide.

Así es pues, es del caso advertir que el artículo 46 de la Ley 336 de 1996 señala:

ARTÍCULO 46. *Con base en la graduación que se establece en el presente Artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:*

- a) *Cuando el sujeto no le haya dado cumplimiento a la amonestación.*
- b) *En caso de suspensión o alteración parcial del servicio.*
- c) *En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante.*
- d) *<Literal modificado por el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> en los casos de incremento o disminución de las tarifas de prestación de servicios no autorizada, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso y carga.*
- e) *En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte.*

PARÁGRAFO. *Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrán en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada Modo de transporte:*

- a. *Transporte Terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- b. *Transporte Fluvial: de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- c. *Transporte Marítimo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- d. *Transporte Férreo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes.*
- e. *Transporte Aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes.*

Del mismo modo es del caso tener presente que el artículo 1 de la resolución 10800 de 2003 emitida por el Ministerio de Transporte, por la cual se reglamenta el formato para el Informe de Infracciones de Transporte, señala:

ARTÍCULO 1.- CODIFICACIÓN.- *La codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor será la siguiente:*

(...)

556 Permitir la prestación del servicio sin el correspondiente Manifiesto Único de Carga.

En este punto es de señalar que en la Resolución No. 21604 de 23 de octubre de 2015 específicamente en el acápite denominado "SANCIÓN", visto a folio 29 del expediente, se hace un recuento del marco normativo y su aplicación para graduar y determinar la sanción impuesta, la cual podía ir de 1 a 700 SMLMV de acuerdo al artículo 46 de la Ley 336 de 1996, y el haberse fijado en 5 salarios no se advierte desproporcionado o irrazonable.

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

Frente al principio de legalidad la parte actora no explica de qué manera pudo haberse quebrantado el mismo, por lo cual el despacho no puede proferir pronunciamiento al respecto.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la supuesta modificación del valor de la sanción impuesta, se tiene que en el fallo de la investigación administrativa fue fijado en la suma de cinco (5) salarios mínimos legales vigentes, al respecto debe precisarse que el salario mínimo mensual vigente para el año 2013 era la suma de \$589.500, es decir, que la sanción que debía pagar la parte demandante correspondía al monto de \$2.947.500, sin embargo, al parecer por un error aritmético en la Resolución No. 21604 de 23 de agosto de 2015, equivocadamente se dijo que los 5 SMLMV correspondían al valor de \$2.833.500, no obstante, en la Resolución 21604 del 23 de octubre de 2015 al resolverse el recurso de apelación contra la Resolución de primera instancia, se dijo que los 5 salarios mínimos correspondían a la suma de \$2.947.500.

Al respecto, tenemos que lo consignado en la Resolución que resolvió el recurso de apelación contra el fallo de la investigación no fue una variación o aumento de la sanción, pues en ambas resoluciones se estableció su monto a la suma equivalente a 5 SMLM vigentes al año 2013 para la época de los hechos, lo que encuentra el despacho es que en este último acto administrativo corrigió el error aritmético que liquidó el valor de la sanción, no obstante, en la parte considerativa no se hizo ninguna mención a que se procedería a corregir tal error, lo cual considera el despacho no vulnera el derecho de defensa ni el debido proceso de la parte accionante, toda vez que la sanción siempre fue establecida o supeditada a cinco veces el valor mensual del salario mínimo vigente para el año 2013, en tal virtud el error aritmético o *lapsus calami* al efectuar la multiplicación del valor del salario mínimo por cinco efectuado en la Resolución que falló la investigación administrativa no se advierte con la contundencia necesaria para sacar adelante las pretensiones de la parte actora, ni para declarar siquiera parcialmente la nulidad de los actos administrativos demandados.

Lo anterior teniendo en cuenta que el artículo 45 del CPACA, permite que en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras, y más allá que en la resolución que resolvió el recurso de apelación no se dijo que se hacía tal corrección, se reitera no se modificó el sentido material de la decisión pues la sanción siempre estuvo fijada en cinco salarios mínimos mensuales vigentes para la época de los hechos objeto de investigación.

De conformidad con todo lo anterior este cargo no prospera, al igual que el de desviación de poder que fue sustentado con los mismos argumentos. En consecuencia se negarán las pretensiones de la demanda.

5. De las costas

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dispone que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Procedimiento Civil.

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2017-00214-00
Demandantes: Cooperativa Motorista del Huila y Caquetá – COOMOTOR LTDA
Demandado: Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte

En el presente caso no se condenará en costas a la parte vencida, puesto que no hay evidencia en el expediente que se hayan causado. En efecto, de conformidad con el numeral 8º del artículo 365 del CGP, sólo habrá lugar a condena en costas cuando aparezca en el expediente que se causaron y en la medida de su comprobación.

Así mismo, de conformidad con el artículo 188 del CPACA en los procesos que se ventile un interés público no es procedente la condena en costas.

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

FALLA:

PRIMERO.- Negar las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Abstenerse de condenar en costas conforme a lo expuesto en precedencia.

TERCERO.- Ejecutoriada la presente providencia de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 171 del CPACA, en caso de existir remanentes sobre los gastos ordinarios del proceso, por Secretaría devuélvanse a la parte interesada.

CUARTO.- En firme esta sentencia ARCHÍVESE el expediente, previa anotación en el programa "Justicia Siglo XXI".

Notifíquese y cúmplase



HERVERTH FERNANDO TORRES OREJUELA
Juez