



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 4 ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2021

Expediente: 11001333400420180014300
Demandante: VIAJEROS S.A.
Demandada: SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: SENTENCIA

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Despacho profiere la siguiente sentencia anticipada de primera instancia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 2080 de 2021¹ que adicionó el artículo 182A al C.P.A.C.A.

I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS.

1. DEMANDA

1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Solicita la parte demandante lo siguiente:

“PRIMERA: Que se declare la Nulidad de la resolución N° 54693 del 11 de octubre de 2016 que falló la investigación proferida por el Superintendente delegado de tránsito y Transporte Terrestre Automotor, mediante la cual se declara responsable y se sanciona a mi representada por infringir normas del transporte.

SEGUNDA: Que se declare la Nulidad de la resolución 72404 del 13 de diciembre de 2016, proferida por el Superintendente delegado de tránsito y Transporte Terrestre Automotor, mediante la cual se resolvió negativamente el recurso de reposición confirmando la resolución 54693 de 11 de octubre de 2016 y concediendo la apelación.

TERCERA: Que se declare la Nulidad de la resolución 51905 del 12 de octubre de 2017 proferida por el Superintendente de Puertos y Transporte, mediante la cual resolvió el recurso de Apelación confirmando la resolución de fallo 54693 del 11 de octubre de 2016.

CUARTA: Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho se condene a SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, 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 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.”²

¹ POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -LEY 1437 DE 2011- Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE DESCONGESTIÓN EN LOS PROCESOS QUE SE TRAMITAN ANTE LA JURISDICCIÓN

² Página 56 del archivo 02DemandaYAnexos de la subcarpeta 01CuadernoPrincipal

1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA³.

El apoderado de la parte demandante argumentó que la entidad vulneró los derechos al debido proceso e igualdad de su prohijada, por cuanto en la investigación administrativa se omitió correr traslado para alegar de conclusión, sin tener en cuenta lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 48 de la Ley 1437 de 2011. Aunado a que en otras investigaciones la entidad si corrió traslado para alegar.

Sostuvo que para la fecha de imposición de la orden de comparendo (04 de febrero de 2014) no estaba regulado el FUEC⁴ (05 de junio de 2014). Por lo tanto, la conducta que se le endilgó y que dio origen a la investigación, nunca existió. En tal sentido, sostiene que se violó el principio de tipicidad y legalidad.

Destacó que la entidad vulneró los artículos 50 del C.P.A.C.A. y 46 de la Ley 336 de 1996, toda vez que en los actos acusados no hubo una graduación de las sanciones, pues no se hizo un análisis sobre las razones por las cuales finalmente decide imponer la multa. Igualmente, consideró que hubo una ilicitud sustancial y una falsa motivación expresa sobre las razones que llevaron a imponer la multa de 5 o 10 s.m.l.m.v.; toda vez que, debió aplicar la multa mínima de 1 s.m.l.m.v., atendiendo lo establecido en el parágrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Consideró que hubo un exceso en la potestad reglamentaria, teniendo en cuenta que la conducta tipificada en el Decreto 3366 de 2003 o la Resolución 10800 de 2003 no están establecidas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996. Así, la conducta tipificada en el código 518 de la citada resolución, viola el principio de reserva legal.

Precisó que la Ley 336 de 1996 no puede aplicarse sin una ley válida que la reglamente, que para el efecto es el Decreto 3366 de 2003. Así, no es válido que el Ejecutivo usurpe funciones de la rama legislativa, y la superintendencia no puede abrogarse dicha función estableciendo límites a las sanciones, mediante oficios, por fuera del marco de la mencionada ley.

Indicó que no se dio aplicación al indubio pro reo en concordancia con los principios de economía, celeridad y eficacia, y que no existía mérito para abrir investigación. Esto debido a que en la casilla No. 2 del IUIT el agente de tránsito no definió las circunstancias del lugar de los hechos, dado que no especificó la ciudad en la cual tuvo lugar la infracción. A su vez, hubo violación al artículo 47 del C.P.A.C.A., por cuanto en los actos acusados tampoco se hizo mención al lugar de los hechos.

Afirmó que se violó de manera directa el artículo 237 del C.P.A.C.A. y el principio de legalidad, como quiera que el código 518 de la Resolución No. 10800 de 2003, obedece a una transcripción literal de la conducta señalada en el literal e) del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, norma que fue declarada nula por el Consejo de Estado, mediante sentencia del 19 de mayo de 2016, dentro del proceso 11001 03 24 000 2008 00107. De tal manera

³ Página 57-67 del archivo 02DemandaYAnexos de la Carpeta 01CuadernoPrincipal del expediente electrónico

⁴ Formato Único de Extracto del Contrato

que, en la investigación administrativa no existe una norma valida que establezca cual es la conducta reprochable y la entidad no puede encuadrarla en una codificación de una norma declarada nula o en un artículo general de la Ley 336 de 1996.

Por último, arguyó que se vulneró el debido proceso administrativo y el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, en el sentido de aplicar como sanción, la amonestación y de manera subsidiaria la multa, en virtud del concepto No. MT20101340224991, emitido por el Ministerio de Transporte.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE⁵.

El apoderado de la superintendencia aseguró que los actos administrativos fueron expedidos en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control que le fueron otorgadas, garantizando en todo caso los derechos que le asistían a la parte demandante.

Indicó que la entidad realizó con absoluto rigor su ejercicio investigativo y sancionatorio conforme a las reglas de la Ley 336 de 1996 y sus normas reglamentarias, garantizando el debido proceso y el derecho de contradicción.

Sostuvo que en la investigación administrativa se tuvo como prueba el Informe 15324367 del 4 de febrero de 2014, frente al cual la demandante tuvo la oportunidad de pronunciarse en sede de descargos, pero no lo hizo. Por tanto, al no decretarse pruebas de oficio, no había lugar para un pronunciamiento posterior por parte del investigado y su derecho de contradicción se garantizó con el traslado de los cargos.

Destacó que frente a la motivación de la sanción la entidad, en la parte motiva de la resolución 54693 del 11 de octubre de 2016, efectuó un análisis claro expreso a la luz del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, determinando la multa en 5 s.m.l.m.v.

Precisó que, en relación a la violación del artículo 237 del C.P.A.C.A., el acto administrativo que presuntamente fue reproducido por la Superintendencia de Transporte obedece a un acto administrativo de carácter general (Decreto 3366 de 2003) y el acto administrativo demandado es de carácter particular (54693 de 11 de octubre de 2016), que tuvo por objeto decidir una actuación administrativa de carácter sancionatorio y desde ningún punto de vista, contiene decisiones reglamentarias.

Señaló que, no le asiste razón a la demandante en aducir que los actos administrativos acusados están falsamente motivados, como quiera que en el IUIT No. 15324367 del 4 de febrero de 2014, claramente se indicó el lugar de los hechos.

Afirmó que los artículos 51 y 54 del Decreto 3366 de 2003 se encuentran vigentes y determinan el procedimiento sancionatorio aplicable en el sector transporte, por lo que las actuaciones de la entidad fueron surtidas con

⁵ Página 1 a 9 del 04Folio68A78 de la subcarpeta 01CuadernoPrincipal del expediente electrónico

plena legalidad y atendiendo el debido proceso de la sociedad demandante.

Manifestó que los artículos 54 del Decreto 3366 de 2003 y 2 de la Resolución 10800 de 2003, fueron plenamente aplicados y se cumplió con los parámetros establecidos, por cuanto el agente de tránsito consignó los espacios requeridos dejando claro la ciudad de la infracción.

Finalmente, sostuvo que en los actos administrativos acusados no se sustentaron en el artículo 32 del Decreto 3366 de 2003.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Dentro de la oportunidad procesal, la parte demandante guardó silencio y la Superintendencia de Transporte presentó escrito de alegatos de cierre.

3.1. Parte demandada⁶.

El apoderado de la Superintendencia de Transporte en sus alegatos de cierre, manifestó que los únicos cargos de nulidad que pueden ser estudiados y decididos de fondo son aquellos alegados de manera expresa, clara y precisa por la demandante, frente a los cuales se ejerció el derecho de defensa y contradicción, en virtud del principio de justicia rogada.

Precisó que, en la infracción de tránsito 15324367 del 4 de febrero de 2014, relacionada con el vehículo de placas WCR 987, vinculado a la empresa demandante, el conductor no contaba con el extracto del contrato, documento al que se refiere el artículo 23 del Decreto 174 de 2001 (norma vigente para mayo de 2014). De tal manera que, la exigencia de dicho extracto se dio en virtud de esta norma.

Destacó que la entidad sancionó a la empresa por incurrir en las conductas descritas en el artículo 1 códigos de infracción 518 y 587 de la Resolución 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, conforme lo dispuesto en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, normas concordantes con el artículo 52 del Decreto 3366 de 2003, en atención a que no se portaba un extracto del contrato de transporte vigente, artículo que no ha sido declarado nulo.

Finalmente, sostuvo que el Consejo de Estado dejó claro que la Resolución 10800 de 2003, goza de presunción de legalidad, teniendo en cuenta que no ha sido anulada ni suspendida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites inherentes al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, procede el Juzgado a emitir el fallo que en derecho corresponde.

2. HECHOS PROBADOS

⁶ Archivo 09AlegatosConclusionDemandado, subcarpeta 1CuadernoPrincipal, del expediente electrónico

Con los documentos que forman el plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas:

1. Reposa en la página 1 del archivo "02Folios1A30" de la subcarpeta "02AntecedentesAdministrativos" orden de comparendo nacional de infracciones de transporte No. 15324367 en el que se consignó la infracción en contra del vehículo de placas WCR 987.

2. Mediante Resolución No. 14112 del 12 de mayo de 2016, la Superintendencia abrió investigación administrativa en contra de la empresa demandante por la comisión de las infracciones contenidas en los códigos 518 y 587 del artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003 y los literales d) y e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 (páginas 3-8 del archivo "02Folios1A30" de la subcarpeta "02AntecedentesAdministrativos" de expediente electrónico).

3. La parte demandante no presentó descargos.

4. La Superintendencia profirió la Resolución No. 54693 del 11 de octubre de 2016, por medio de la cual sancionó a la empresa demandante con multa de 5 SMLMV para el 2014, por encontrarla responsable de la comisión de las infracciones contenidas en los códigos 518 y 587 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003 y los literales d) y e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 (páginas 17-28 del archivo "02Folios1A30" de la subcarpeta "02AntecedentesAdministrativos" de expediente electrónico).

5. El 15 de octubre de 2016, la parte demandante interpuso recursos de reposición y apelación en contra de la decisión sancionatoria (páginas 17-49 del archivo "03Folios31A60" de la subcarpeta "02AntecedentesAdministrativos" de expediente electrónico).

6. A través de la Resolución No. 72404 del 13 de diciembre de 2016, se resolvió desfavorablemente el recurso de reposición y se concedió la alzada ante el Superintendente de Transportes (páginas 51-58 del archivo "03Folios31A60" de la subcarpeta "02AntecedentesAdministrativos" de expediente electrónico).

7. Por medio de la Resolución No. 51905 del 12 de octubre de 2017, la Superintendencia de Transportes decidió el recurso de apelación confirmando la sanción (páginas 1-15 del archivo "04Folios61A75" de la subcarpeta "02AntecedentesAdministrativos" de expediente electrónico)

8. El anterior acto administrativo fue notificado por aviso remitido mediante la guía No. RN853503695CO, que tiene constancia de entrega el 9 de noviembre de 2017 (páginas 17-18 del archivo "04Folios61A75" de la subcarpeta "02AntecedentesAdministrativos" de expediente electrónico)

3. De la falsa motivación de los actos administrativos.

A fin de adentrarse en el análisis del vicio de falsa motivación, debe acotarse que el Consejo de Estado en la sentencia del 19 de marzo de 2015, con ponencia del Consejero Guillermo Vargas Ayala, precisó las características que deben tenerse en cuenta para la configuración de este vicio de

anulación de los actos administrativos. Puntualmente, la referida sentencia explicó:

“4.4.4.2. El vicio de falsa motivación de los actos administrativos. Conceptualización.

Constituye un elemento necesario para la existencia de un acto administrativo que haya unos motivos que originen su expedición y que sean el fundamento de la decisión que contienen. Es decir, deben existir unas circunstancias o razones de hecho y/o de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión.

*Ahora bien, **la validez del acto administrativo depende de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado. Es decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la expedición del acto administrativo de que se trate, y que se den en condiciones tales que hagan que deba preferirse la decisión tomada y no otra.***

Se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso.

El vicio de falsa motivación se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen para proferir el acto y la realidad fáctica y/o jurídica del respectivo asunto.⁷”. (Subrayas y negrillas fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, se configura una motivación falsa cuando en la sustentación fáctica de los actos no existe correspondencia entre las razones de hecho y de derecho que se aducen para proferir la decisión.

4. Del debido proceso.

En relación con el Derecho Fundamental al Debido Proceso, se encuentra contenido en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, en el Capítulo de “Derechos Fundamentales”, que dispone:

*“ARTICULO 29. El debido proceso **se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.***

(...).”

Lo anterior, en concordancia interpretativa y constitucional, con el artículo 85 de la Constitución, el cual dispone:

“ARTICULO 85. Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40.”

Así las cosas, es posible concluir que el derecho fundamental al debido proceso, debe ser aplicado obligatoriamente en las actuaciones que se

⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Expediente 11001-03-24-000-2013-00159-00. Demandante SOCIEDAD REDIBA S.A. E.S.P. Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. 19 de marzo de 2015.

desplieguen ante las autoridades administrativas, con fundamento en el principio de legalidad; al respecto dijo la Corte Constitucional en sentencia C – 339 de 1996:

“El derecho al debido proceso es el conjunto de garantías que buscan asegurar a los interesados que han acudido a la administración pública o ante los jueces, una recta y cumplida decisión sobre sus derechos. El incumplimiento de las normas legales que rigen cada proceso administrativo o judicial genera una violación y un desconocimiento del mismo.”

De igual forma, la Corte Constitucional, en sentencia T – 286 de 2013, indicó:

*“Dentro de ese marco conceptual, este tribunal ha definido el debido proceso administrativo como (i) un conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, **materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa**, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) **cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal**. Se ha precisado también que con esta garantía se busca (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados^[15].*

(...)

El derecho al debido proceso administrativo comprende entonces, respecto de tales actuaciones, y en lo que resulte pertinente, las mismas garantías y desarrollos previamente reconocidos en relación con los trámites judiciales. En su más básico concepto, este derecho asegura que los procedimientos y actuaciones que se adelanten en desarrollo de la función administrativa se cumplan, en todo, en la forma previamente determinada en la Ley, o en su caso, en las demás normas que resulten aplicables, formas que por lo tanto, resultan conocidas, así como reconocibles, para los ciudadanos que en su calidad de tales tengan algún interés en la respectiva actuación. (Negritas fuera de texto)

Así las cosas, se evidencia, de la interpretación dada por la Corte Constitucional, que el derecho fundamental al debido proceso, se circunscribe a dar cumplimiento a los trámites y etapas que la ley contempla al interior de los procedimientos establecidos, sin lugar a modificaciones de estos, por cuanto se daría flagrante violación al mencionado derecho fundamental.

5. Del régimen sancionatorio en materia de transportes.

Al respecto, se tiene que la Ley 336 de 1996 adoptó el Estatuto Nacional de Transporte y contempló las siguientes sanciones:

“Artículo 45.- La amonestación será escrita y consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta.

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. **En los casos de incremento o disminución de las tarifas o de prestación de servicios no autorizados, o cuando se 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, y**
- 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.

(..)” (Negrillas fuera de texto)

En desarrollo de la mencionada ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte expidió el Decreto 3366 de 2003, que en su artículo 31, señaló, entre otras la siguiente infracción:

“Artículo 31. *Serán sancionados con multa de seis (6) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes las empresas de Transporte Terrestre Automotor Especial, que incurran en las siguientes infracciones:*

(..)

e) Permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato;

(..)”

A su vez, en sus artículos 48 y 49, señaló la procedencia y el procedimiento para la inmovilización de equipos, así:

“ARTÍCULO 48.- PROCEDENCIA.- *La inmovilización procederá en los siguientes casos:*

(..)

3. Cuando se compruebe la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del vehículo y sólo por el tiempo requerido para clarificar los hechos.

(..)

ARTÍCULO 49.- PROCEDIMIENTO DE INMOVILIZACIÓN DE LOS EQUIPOS.- *Para llevar a cabo la inmovilización, la Autoridad Competente que tenga conocimiento de la infracción, ordenará detener la marcha del vehículo y librárá al conductor copia del informe de infracciones a las normas de transporte.*

La inmovilización se llevará a cabo en patios oficiales, talleres o parqueaderos autorizados por las autoridades de tránsito y transporte bajo su responsabilidad, para lo cual la autoridad respectiva notificará del hecho al propietario o administrador del respectivo taller o parqueadero.

Del mismo modo, el Capítulo II del mencionado Decreto determinó los documentos que soportan la operación de equipos, así:

“Artículo 52.- De acuerdo con la modalidad de servicio y radio de acción autorizado, los documentos que sustentan la operación de los equipos son:
(...)

6. TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL

6.1. Tarjeta de operación.

6.2. Extracto del contrato.

6.3. Permiso de operación (En los casos de vehículos particulares que transportan estudiantes).” (Negritas fuera de texto)

Por su parte, el artículo 54 del citado decreto, dispuso que el Ministerio de esa cartera expediera la Resolución Nro. 10800 de 2003 en la que se establecieron entre otros códigos los siguientes:

“Sanciones a las empresas de transporte público terrestre automotor especial

(...)

518 Permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato.

Infracciones por las que procede la inmovilización

(...)

587 Cuando se compruebe la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del vehículo y sólo por el tiempo requerido para clarificar los hechos”.

A su vez, el extracto del contrato fue regulado en el artículo 23 del Decreto 174 de 2001 así:

“Artículo 23. Extracto del contrato. Durante toda la prestación del servicio, el conductor del vehículo deberá portar en papel membreteado de la empresa y firmado por el representante legal de la misma, un extracto del contrato que contenga como mínimo los siguientes datos:

1. Nombre de la entidad contratante.
2. Duración del contrato, indicando su fecha de iniciación y terminación.
3. Objeto del contrato.
4. Origen y destino.
5. Placa, marca, modelo y número interno del vehículo.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte diseñará el "Formato Único de Extracto del Contrato" y establecerá la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondientes.”

Por su parte, mediante fallo de 19 de mayo de 2016⁸, El Consejo de Estado declaró la nulidad parcial del Decreto 3366 de 2003, entre sus consideraciones estipuló:

“En el caso concreto el Ministerio de Transporte afirmó en la contestación de la demanda que en el Decreto 3366 de 2003 se determinaron con exactitud las conductas sancionables, y no se vulneró el principio de tipicidad, toda vez

⁸ En el que se acumularon los procesos 11001-03-24-000-2008-00107-00 y 11001 03-24.000 2008 00098 00: C.P. Guillermo Vargas Ayala; Demandantes: Newman Baez Martínez / Jorge Ignacio Cifuentes

que el Decreto accionado fue sustentado en las normas sustanciales del Decreto 174 de 2001¹² pero **no refirió las normas legales que respaldaban lo dispuesto tanto el decreto 174 de 2001 como las del 3366 de 2003.**

(...)

En esa medida el acto está viciado de nulidad, lo que impone acceder a las pretensiones de la demanda, pues **ciertamente el Gobierno al expedir la norma censurada excedió la potestad reglamentaria, por lo que la Sala declarará la nulidad de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57 del Decreto 3366 de 2003**, porque como ya se dijo, si bien la ley ha señalado los sujetos que en materia de transporte público son sancionables y las sanciones que se pueden imponer, no ha tipificado o descrito las conductas consagradas como sancionables."
(Negrillas y subrayas fuera de texto)

Nótese que la norma que contenía la descripción típica de la conducta por la cual fue sancionada la empresa demandante, si bien está descrita en la resolución No. 10800 de 2030 bajo el código 518, lo cierto es que la misma, es una reproducción del literal e) del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, cuya disposición fue declarada nula por el Consejo Estado. Igualmente, el código 587 de la citada resolución, reproduce el contenido normativo del numeral 3° del artículo 48 del referido decreto, frente al cual no se declaró su nulidad.

Ahora bien, se tiene que en casos similares este Despacho declaró la nulidad de los actos administrativos⁹, en virtud de la pérdida de fuerza de ejecutoria por el decaimiento del acto administrativo derivado de la declaratoria de nulidad del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003. Lo anterior, al considerarse que dichos actos perdieron el fundamento jurídico que lo sustentaban, debido a que la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, reprodujo una norma que fue anulada.

No obstante, al resolver los recursos de apelación frente a los mismos, si bien el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, resolvió confirmar las decisiones, lo cierto es que, no compartió los motivos.

Al respecto, en el expediente 110013334004201700068-01¹⁰, señaló que se debía acceder a las pretensiones, pero en atención a la aplicación de la excepción de ilegalidad. Esto, en consideración a que:

"la Resolución 10800 de 2003 viola el principio de reserva legal, tal como lo señaló el Consejo de Estado con respecto al Decreto 3366 de 2003, en el aparte pertinente y, en particular, porque los artículos 158 del Código Contencioso Administrativo y 237 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prohíben la reproducción de acto anulado.

Esta precisión es importante porque la figura del decaimiento del acto corresponde declararla, en nuestro sistema legal, a la administración. No hay competencia prevista en la Ley que le permita al juez de lo contencioso administrativo la declaratoria de la referida figura. Si bien la determinación del juez de primera instancia fue la de nulidad de los actos demandados, la fundamentación que se tuvo para ello fue la del decaimiento, lo que resulta impropio, como ya se expresó".

⁹ Por los cuales se impuso sanción a empresas de transporte por las conductas descritas en los códigos 518 y 587 de la Resolución 10800 de 2003.

¹⁰ Mp. Luis Manuel Lasso Lozano. Sentencia del 3 de junio de 2020

En igual sentido, la referida corporación, en el expediente 110013334004201700093-01¹¹, señaló:

“En ese orden de ideas, el Tribunal confirmará el sentido de lo decidido por el juez de primera instancia, accediendo a las pretensiones de la demanda, en aplicación de la excepción de ilegalidad, a saber porque la Resolución No. 10800 de 2003 viola el principio de reserva de ley, tal como sen su momento fue señalado por el Consejo de Estado con respecto al Decreto 3366 de 2003 en el aparte pertinente, y, en particular, porque los artículos 158 del Código Administrativo y 237 de la Ley 1437 de 2011 prohíben la reproducción del acto anulado.

(...) la Sala interpreta que, en el presente caso, la Superintendencia de Puertos y Transporte únicamente se remitió a lo previsto en la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, la cual, como ya se mencionó, se inaplicará, por lo que los actos atacados se invalidan por violación de una norma superior; la reserva de la ley para erigir conductas sancionables, así como por el vicio de falta de competencia”.

Conforme a lo expuesto, este Despacho acogerá el criterio sustentado por el Superior, y con base en ello, se analizará el presente caso.

6. De los criterios de tasación de la sanción.

Dispone el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, lo siguiente:

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.”*

¹¹ Mp. Felipe Alirio Solarte Maya. Sentencia del 9 de julio de 2020

Así las cosas, en los casos de sanciones impuestas por autoridades de tránsito en aplicación a la Ley 336 de 1996, se deberán atender los criterios mencionados para la tasación e imposición de la sanción.

7. Caso concreto

En el presente asunto, se tiene que la Superintendencia de Transporte sancionó a la empresa VIAJEROS S.A. mediante la Resolución No. 54693 del 11 de octubre de 2016¹², por incurrir en la conducta descrita en los códigos 518 y 587 del artículo 1º de la Resolución 10800 de 2003, en atención a lo normado en los literales d) y e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996¹³, decisión que fue confirmada mediante las Resoluciones No. 72404 del 13 de diciembre de 2016¹⁴ y No. 51905 del 12 de octubre de 2017¹⁵, por medio de las cuales se resolvieron los recursos de reposición y apelación, respectivamente.

En ese orden, procede el Despacho a resolver los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio, comenzando por aquel en que se está alegando el principio de legalidad de los actos administrativos acusados, así:

1. ¿Los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad por las causales de falsa motivación y violación del principio de legalidad, por: **i)** estar sustentados en los códigos 518 y 587 del artículo 1º de la Resolución No. 10800 de 2003, los cuales estaban fundamentados en los artículos 31 y 47 a 49 del Decreto 3366 de 2003, respectivamente, de los cuales el primero fue declarado nulo por el Consejo de Estado; **ii)** imputar la infracción de no portar el extracto del contrato el 4 de febrero de 2014, cuando no se encontraba reglamentado el diligenciamiento de este y **iii)** basarse en el Informe Único de Infracciones de Tránsito que esta diligenciado de forma incompleta sin determinar el lugar de ocurrencia de los hechos?

De acuerdo con las premisas expuestas, se tiene que el sustento jurídico de la sanción impuesta a la empresa Viajeros S.A.S., era la tipificación de las conductas descritas en los códigos 518 y 587 del artículo 1º de la Resolución 10800 de 2003, en atención a lo normado en los literales d) y e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, por permitir la prestación del servicio sin llevar el extracto del contrato.

Al respecto, conforme lo ha establecido el Consejo de Estado, el literal “e” del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, es una conducta abierta que debe integrarse con otras normas¹⁶. Así, para el presente asunto, la

¹² “Por la cual se falla la investigación administrativa iniciada mediante resolución No. 14112 del 12 de Mayo del 2016 en contra de la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor VIAJEROS S.A., identificada con el N.I.T. 819014747-2”

¹³ Páginas 17-28 del archivo 02Folios1A30 de la subcarpeta 02CuadernoAntecedentes del expediente electrónico

¹⁴ Páginas 51-58 del archivo “03Folios31A60” de la subcarpeta “02AntecedentesAdministrativos” de expediente electrónico

¹⁵ Páginas 1-15 del archivo “04Folios61A75” de la subcarpeta “02AntecedentesAdministrativos” de expediente electrónico

¹⁶ “En ese orden dicho artículo 46 tipifica las conductas que constituyen faltas que deben ser sancionadas con multa, el literal e, establece que se deberán aplicar en **“los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas de transporte”** lo que ello significa es que se hace extensiva la imposición de sanción a las demás faltas previstas en otras normas que no tengan señalada una sanción distinta o específica, es decir, se convierte el literal e en un conducta “abierta” lo que implica que dicha norma está llamada a integrarse con otras” Sentencia 19 de mayo de 2016. Exps. 11001-03-24-000-2008-00107-00 y 11001 03-24.000 2008 00098 00: C.P. Guillermo Vargas Ayala; Demandantes: Newman Baez Martínez / Jorge Ignacio Cifuentes

Superintendencia de Transporte se remitió a la Resolución 10800 de 2003¹⁷, que establece en su artículo 1° la codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor, en virtud de lo dispuesto en el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, el cual dispuso que el Ministerio de Transporte debía reglamentar el formato del Informe de Infracciones de Transporte.

A su vez, se advierte que el código de infracción 518, corresponde a la disposición prevista en el literal “e” del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003 que, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de este fallo, fue declarado nulo por el Consejo de Estado mediante fallo del 19 de mayo de 2016¹⁸, al considerar que el Ejecutivo de manera equivocada describió las conductas consagradas como sancionables en el Decreto 3366 de 2003, excediendo su potestad reglamentaria.

De tal manera, como el acto administrativo sancionatorio, objeto de estudio, se fundamentó en la reproducción de una norma que fue declarada nula, en los términos de lo dispuesto en el artículo 237 del C.P.A.C.A.¹⁹, le resultaba inaplicable esa disposición.

En ese orden, como quiera que la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, reprodujo una norma anulada (Decreto 3366 de 2003, artículo 31), hay lugar a aplicar la excepción de ilegalidad por cuanto la mencionada resolución viola el principio de reserva legal.

En cuanto a la reserva legal en el régimen sancionatorio en materia de tránsito, el Consejo de Estado²⁰, en reciente providencia expresó:

“30. Ahora bien, en materia sancionatoria existe un límite a la potestad reglamentaria, dado que, se aplica el principio de reserva de ley, entendido como aquella potestad privativa del legislador para regular una materia.

(...)

33. Con fundamento en lo anterior, las conductas sancionables en materia de transporte únicamente pueden ser establecidas por el Legislador. No obstante, por razones de especialidad, es posible asignar al ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos de carácter general la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador y sin que, en ningún caso, las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso.

34. Por ende, al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la infracción, incluyendo el término o la cuantía de la misma; (iii) la autoridad competente para aplicarla, y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.

(...)

¹⁷ “Por la cual se reglamenta el formato para el Informe de Infracciones de Transporte de que trata el artículo 54 del Decreto No. 3366 del 21 de noviembre de 2003.”

¹⁸ En el que se acumularon los procesos 11001-03-24-000-2008-00107-00 y 11001 03-24 000 2008 00098 00: C.P. Guillermo Vargas Ayala; Demandantes: Newman Baez Martínez / Jorge Ignacio Cifuentes

¹⁹ **Artículo 237.** Prohibición de reproducción del acto suspendido o anulado. Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.

²⁰ Sentencia 11 de marzo de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Váldez.

56. De manera que, en razón a que en el ordenamiento jurídico colombiano el régimen sancionatorio en materia de tránsito está sujeto a reserva de ley, la Sala concluye, tal y como lo hizo en los precedentes jurisprudenciales anteriormente citados, que al no encontrarse tipificadas en el capítulo IX de la Ley 336 de 1996 las conductas descritas en la resolución demandada, habrá de decretarse su nulidad, máxime cuando ninguna de las disposiciones de la Ley 336 de 1996 le atribuyen facultades al ejecutivo para tipificar infracciones y menos aún para determinar las sanciones respectivas.”
(Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, acogiendo el criterio de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca²¹, expuesto en la parte motiva de esta providencia, se declarará la nulidad de las Resoluciones Nos. 54693 del 11 de octubre de 2016, 72404 del 13 de diciembre de 2016 y 51905 del 12 de octubre de 2017 expedidas por la Superintendencia de Transporte, en virtud a que es procedente aplicar la excepción de ilegalidad, dado que la Resolución No. 10800 de 2003 viola el principio de reserva legal²² y en aplicación del artículo 237 del C.P.A.C.A. que prohíbe la reproducción de un acto anulado.

A título de restablecimiento del derecho se declarará que la empresa Viajeros S.A.S., no está obligada a pagar el valor de la multa impuesta por los actos declarados nulos, esto es, las Resoluciones Nos. 54693 del 11 de octubre de 2016, 72404 del 13 de diciembre de 2016 y 51905 del 12 de octubre de 2017.

Adicionalmente, se ordenará a la Superintendencia de Transporte a reintegrar las sumas que se hubieran llegado a pagar por la empresa demandante con ocasión de las sanciones impuestas en los actos declarados nulos, las cuales deberán ser debidamente indexadas en los términos de ley. De igual forma, deberá levantar cualquier medida cautelar que se hubiere ordenado contra la empresa Viajeros S.A.S., en virtud de la sanción impuesta en la Resolución Nro. 54693 de 11 de octubre de 2016 y los demás actos administrativos que la confirmen.

Finalmente, ante la prosperidad del cargo de nulidad analizado, no es necesario estudiar los demás cargos formulados por la empresa demandante.

8. Condena en Costas

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, frente a lo cual este Despacho entiende, que la obligación que se impone por parte de la norma únicamente está dada a que se lleve a cabo un análisis para establecer si procede o no una condena en tal sentido.

²¹ Mp. Felipe Alirio Solarte Maya. Sentencia del 9 de julio de 2020. Exp. 11001-33-34-004-2017-00093-01, Nulidad y Restablecimiento del Derecho instaurada por la empresa de transporte Esturivanns S.A.S contra Superintendencia de Transporte, y, Mp. Luis Manuel Lasso Lozano. Sentencia del 3 de junio de 2020. Exp. 11001-33-34-004-2017-00068-01, Nulidad y Restablecimiento del Derecho instaurada por la empresa de transporte Megavan S.A.S contra Superintendencia de Transporte

²² “Como quiera que en el ordenamiento jurídico colombiano el régimen sancionatorio en materia de tránsito está sujeto a reserva de ley, la Sala concluye que al no encontrarse tipificadas en el capítulo IX de la Ley 336 de 1996 las conductas de que tratan los artículos demandados, habrá de decretarse su nulidad, máxime cuando ninguna de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre ni de la Ley 336 de 1996 le atribuyen facultades al ejecutivo para tipificar infracciones y menos aún para determinar las sanciones respectivas.” Sentencia 19 de mayo de 2016. Exps. 11001-03-24-000-2008-00107-00 y 11001 03-24 000 2008 00098 00: C.P. Guillermo Vargas Ayala; Demandantes: Newman Baez Martínez / Jorge Ignacio Cifuentes

Así las cosas, acogiendo el criterio planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca²³, se tiene que el artículo 103 del C.P.A.C.A. dispone que uno de los fines de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, la ley y la preservación del orden jurídico, motivo por el cual, para que proceda una condena en costas, no es posible tener únicamente el criterio de ser parte vencida en el proceso, sino que además deberán consultarse criterios que permitan evidenciar que en todo caso, se acudió a la jurisdicción sin motivos suficientes para ello, lo cual no ocurrió en este caso.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso²⁴, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la entidad demandante con ocasión de su defensa²⁵.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial 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 Nos. 54693 del 11 de octubre de 2016, 72404 del 13 de diciembre de 2016 y 51905 del 12 de octubre de 2017, expedidas por la Superintendencia de Transporte, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR que la empresa Viajeros S.A.S., no está obligada a pagar el valor de la multa impuesta, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: CONDENAR a la Superintendencia de Transporte a reintegrar a favor de la empresa Viajeros S.A.S., el valor que esa sociedad haya efectivamente pagado en virtud de la multa impuesta en la Resolución No. 54693 del 11 de octubre de 2016 y los demás actos administrativos que la confirmaron, suma que deberá ser debidamente indexada en los términos de ley. De igual forma, deberá levantar cualquier medida cautelar que se hubiere ordenado contra la referida empresa, en virtud de la sanción impuesta en la Resolución Nro. 54693 de 11 de octubre de 2016.

CUARTO: ABSTENERSE de condenar en costas a la parte vencida, conforme a lo dispuesto en esta providencia.

²³ Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

²⁴ "Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: ... 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación".

²⁵ Al respecto, véanse las siguientes sentencias del Consejo de Estado: 1. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00022-01 (22160), Actor: Drummond Ltda., Demandado: Municipio de Becerril del Campo – Cesar, 2. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01278-00(REV.), Actor: Margélica de Jesús Vda. de Parra, Demandado: Municipio de Quibdó – Chocó y 3. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sala 27 especial de decisión, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV), Recurrente: Carlos Ossa Escobar (Q.E.P.D.), Accionado: La Nación – Contraloría General de la República.

QUINTO: **DEVOLVER** a la parte demandante el remanente que hubiese a su favor, previa liquidación por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

SEXTO: **ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema informático Justicia Siglo XXI, una vez ejecutoriada esta sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN

Juez
EMR

Firmado Por:

Lalo Enrique Olarte Rincon

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

004

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación:

15db1aca1cda2ea8062d5470ecff5d3616e9a3066f80e18bbe04eb3798f6bd3

6

Documento generado en 30/09/2021 07:52:30 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>