

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., tres (3) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Ref: EXP. No. 258993333003201700077-01
Demandante: VIAJEROS S.A.
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
SENTENCIA DE APELACIÓN
SISTEMA ORAL

Decide el Tribunal el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 24 de julio de 2018, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Zipaquirá D.C., por medio de la cual se accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

La demanda

La Empresa de Transporte Viajeros S.A., mediante apoderada judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante el C.P.A.C.A.), pidió la nulidad de los siguientes actos (Fls. 54 a 64 c.1).

Resolución No. 009349 de 3 de junio de 2015 "Por la cual se falla la investigación administrativa iniciada mediante Resolución N° 32744 del 17 de Diciembre de 2014 contra

la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor VIAJEROS S.A., identificada con el NIT 8190047472", expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transporte (Fls. 12 a 21 c.1).

Resolución No. 015040 de 13 de mayo de 2016 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la empresa de transporte público terrestre automotor Especial **VIAJEROS S.A.**, identificada con el N.I.T. **8190047472** contra la Resolución No. **9349** del 03 de Junio del 2015.", expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte de la Superintendencia de Puertos y Transporte (Fls. 22 a 26 c.1).

Resolución No. 028532 de 8 de julio de 2016 "POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN N°. 9349 DEL 03 DE JUNIO DE 2015, POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONÓ A LA EMPRESA DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL VIAJEROS S.A. IDENTIFICADA CON NIT 819.004.747-2.", expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte (Fls. 27 a 33 c.1).

Como consecuencia de lo anterior, pidió que a título de restablecimiento del derecho: () se absuelva a la demandante de toda responsabilidad y sanción impuesta mediante los actos demandados; (ii) se condene a la demandada a reintegrar las sumas que se hubieren pagado por concepto de la sanción impuesta, más los intereses de ley, liquidados desde la fecha en que se efectúe el pago hasta la fecha en que se haga efectiva la devolución; y (iii) se ordene a la demandada el desembargo de las cuentas o cualquier otro bien que se llegare a embargar.

Finalmente, solicitó que se condene en costas y al pago de agencias en derecho a la entidad demandada.

Hechos

La parte demandante fundamentó su demanda en los siguientes.

La Superintendencia de Puertos y Transporte, por medio de la Resolución No. 32744 de 17 de diciembre de 2014, abrió investigación administrativa en contra de Viajeros S.A., por la presunta infracción del Código 587 del artículo 1° de la Resolución 10800 de 2003, en concordancia con lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, basada en el Informe Único de Infracción de Transporte No. 354363 de 27 de noviembre de 2012, impuesto al vehículo de placa SZP-949, afiliado a dicha empresa de transporte.

El 6 de marzo de 2015, Viajeros S.A. presentó los descargos respectivos, mediante el radicado bajo No. 2015-560-018481-2.

La Superintendencia de Puertos y Transporte profirió la Resolución No. 9349 de 3 de junio de 2015, mediante la cual declaró responsable a Viajeros S.A. y la sancionó con una multa de 5 SMLDV, equivalentes a \$ 2.833.500.

Contra la decisión anterior, Viajeros S.A. interpuso recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación el 7 de julio de 2015, bajo el radicado No. 2015-560-049863-2.

Mediante la Resolución No. 15040 de 13 de mayo de 2016, la Superintendencia de Puertos y Transporte resolvió el recurso de reposición, en el sentido de negarlo y de conceder el recurso de apelación.

A través de la Resolución No. 28532 de 8 de julio de 2016, el Superintendente de Puertos y Transporte desató el recurso de apelación, en el sentido de confirmar la decisión recurrida. Esta fue notificada por aviso el 2 de agosto de 2016.

La demandante señaló como normas vulneradas las siguientes.

Constitución Política, artículos 13 y 29.

Ley 1437 de 2011, artículos 3, 52, 80 y 237.

Ley 336 de 1996, artículos 45 y 46.

Decreto 3366 de 2003, artículo 31.

Resolución No.10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, artículo 2.

En apoyo de sus pretensiones, la actora adujo, en síntesis, el siguiente cargo de violación.

Infracción de las normas en las que debieron fundarse los actos demandados

La resolución de apertura de la investigación estuvo indebidamente motivada, pues se fundamentó en el Decreto 171 de 2001, que regula la modalidad de pasajeros, en tanto el vehículo respecto del cual se predica la infracción está vinculado en la modalidad especial que regula el Decreto 174 de 2001, derogado por el Decreto 348 de 2015, tal y como lo reconoce la demandada en la resolución sancionatoria, al fundamentar esta en el Decreto 348 de 2015. Por ende, se vulneró el derecho de defensa de la demandante y el principio de congruencia.

En la resolución sancionatoria, se impuso la multa sin haber formulado cargos sobre la vulneración del Código 518 del artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003.

También se vulneró el derecho a la igualdad, pues la Superintendencia de Puertos y Transporte no concilió las pretensiones presentadas en la solicitud de conciliación radicada el 29 de noviembre de 2016, pese a que en casos similares sí lo hizo, según consta en actas de conciliación de 5 de julio de 2016 (Comité de Conciliación de la demandada), 18 de julio de 2016 (ante la Procuraduría General de la Nación) y 20 de julio de 2016 (ante Juzgado Administrativo respectivo).

La demandada infringió el derecho al debido proceso, pues en la Resolución No. 28532 de 8 de julio de 2016, mediante la cual se desató el recurso de apelación interpuesto contra el acto sancionatorio, no resolvió todos los argumentos expuestos el 7 de julio de 2016, bajo el radicado No. 2015-560-049863-2. Además, dicha decisión no se motivó en los términos del artículo 80 de la Ley 1437 de 2011.

Los actos administrativos no señalan con precisión y claridad el lugar de los hechos que lo originaron la infracción, lo que puede obedecer a que en la Casilla 2 del Informe Único de Infracción de Transporte No. 354363 de 27 de noviembre de 2012 no se menciona la ciudad donde acaecieron los hechos.

La demandada abrió investigación con fundamento en el Código 518 del artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003; y para la fecha de imposición del Informe Único de Infracciones de Transporte (27 de noviembre de 2012) no se había reglamentado el Formato Único de Extracto de Contrato (FUEC),

ya que este se reglamentó mediante la Resolución No. 1558 de 5 de junio de 2014; por ende, la conducta por la cual se sancionó nunca existió.

Igualmente, la entidad demandada, al abrir la investigación administrativa, no dio aplicación a lo previsto en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, en el sentido de aplicar inicialmente la amonestación y solo de manera subsidiaria la multa; en efecto, el mismo Ministerio de Transporte en el concepto MT 20101340224991, señaló la obligatoriedad de aplicar, en primera instancia, la sanción de amonestación.

Se vulneró el artículo 237 de la Ley 1437 de 2011 al reproducir un acto declarado nulo, pues la conducta por la cual se sancionó obedece a una transcripción literal de la conducta señalada en el literal e) del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003.

Hubo una indebida aplicación del literal e) del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, pues esta norma fue anulada mediante la sentencia proferida el 19 de mayo de 2016, dentro del expediente No. 110010324000200800107. De la lectura de la Resolución No. 10800 de 2003 se observa que la misma se expidió con el fin de reglamentar el formato correspondiente al Informe de Infracciones de Transporte de que trata el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003; y esta norma establece que los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que para el efecto reglamentó el Ministerio de Transporte.

Es decir, que dicha resolución no trae una verdadera norma jurídica en materia sancionatoria.

El literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 no puede aplicarse al presente caso, pues solo fija los límites generales de la multa entre 1 y 2000 salarios y que esta se aplicará en los demás casos en los que no esté tipificada la sanción, convirtiéndose en una norma de reenvío o norma en blanco.

La Superintendencia de Puertos y Transporte inició la investigación sin ningún fundamento probatorio, pues no tuvo en cuenta que el Agente de Tránsito llenó de forma errónea la Casilla 7 del Informe Único de Infracciones de Transporte, toda vez que debió señalar un código de infracción y no de movilización. En situaciones similares, el investigador exoneró a las empresas de transporte, como lo hizo en las resoluciones Nos. 13695 de 19 de mayo de 2016 y 14269 de 12 de mayo de 2016.

La conducta que regula el Código 518 no se encuentra descrita en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en consecuencia, la Ley 336 de 1996 no se puede aplicar sin una ley válida que la reglamente, razón por la cual el Decreto 3366 de 2003, pese a que sí reglamenta la aplicación de las sanciones, no es válida por estar el Ejecutivo usurpando funciones de la Rama Legislativa.

Si fueran a aplicar la multa establecida en la Ley 336 de 1996, deben aplicar, en todo caso, una multa de 1 salario, pues poder aplicar multas de 700 salarios por la comisión de una infracción viola los postulados de legalidad, proporcionalidad y equidad.

Se vulneró el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, al notificar la resolución que resuelve la apelación pasado más de un año desde la fecha en que fueron oportunamente interpuestos los recursos, pues estos se interpusieron el 7 de

julio de 2015 y la Resolución No. 28532 de 8 de julio de 2016, que resolvió el recurso de apelación, se notificó el 2 de agosto de 2016.

El artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, frente al silencio positivo por la no resolución oportuna de los recursos, hace referencia a que dentro del año siguiente a la interposición de estos, sin que la entidad los decida, estos se entenderán resueltos a favor del administrado. En este caso, debe tenerse por decidido solo a partir de la notificación.

La sentencia de primera instancia

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Zipaquirá, mediante sentencia de 24 de julio de 2018, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda en los siguientes términos (Fls. 350 a 369 c.1.).

“PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución No. 9349 del 03 de junio de 2015 proferida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, mediante la cual se declaró responsable y se sancionó a la empresa VIAJEROS S.A. por infringir normas del transporte, como también de las Resoluciones No. 15040 del 13 de mayo de 2016 y No. 28532 del 08 de julio de 2016 por medio de las cuales se resolvió el recurso de reposición y apelación contra la primera, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

(...).”.

Las consideraciones que se tuvieron para acceder parcialmente a las súplicas de la demanda, fueron las siguientes.

Se constata, para el caso en concreto, que la demandante es prestadora del servicio de transporte terrestre bajo la modalidad especial, lo que significa

que está regida por lo dispuesto en el Decreto 174 de 2001, reglamentado por el Decreto 348 de 2015, tal como consta en el Certificado de Existencia y Representación Legal.

Según el Informe de Infracciones de Transporte No. 354363, firmado bajo la gravedad del juramento por el Agente de la Policía que lo realizó, se indicó en la casilla correspondiente el Código de infracción "587", lo que corresponde, al tenor de la codificación dispuesta en la Resolución No. 10800 de 2003, a una infracción que tiene descrita como consecuencia la inmovilización del vehículo automotor.

Con fundamento en este documento, la demandada abrió investigación administrativa, a través de la Resolución No. 32744 de 18 de diciembre de 2014, por la presunta transgresión del código 587, descrito en el artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003 y formuló cargos por este código, el cual corresponde a la inmovilización y a la sanción.

Posteriormente, mediante la Resolución No. 009349 de 3 de junio de 2015, se falló la investigación, haciendo una adecuación en la motivación, para sancionar finalmente adicionando el código 518, el cual si corresponde a una infracción, que da lugar a sanción de multa.

De esta manera, al haberse sancionado a la empresa demandante con fundamento en la presunta comisión de una conducta, sobre la cual no tuvo conocimiento desde la apertura de la investigación, dio como resultado la actuación contraria a derecho desplegada por la demandada.

Dentro del plenario se encuentran varias pruebas que si bien hacen referencia a otras actuaciones administrativas, corresponde en este momento tenerlas en cuenta, pues en muchas de ellas la demandada ha incurrido en un error similar, lo que le ha llevado a revocar sus propios actos, en unos casos, y en otros a fallar exonerando de responsabilidad, por encontrar la falta de congruencia entre el acto de apertura y el acto sancionatorio.

En relación con la pretensión de restablecimiento del derecho, consistente en que se ordene: *“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.”*, se negará teniendo en cuenta que no existe prueba dentro del plenario, que dé lugar a tener por demostrado algún pago por concepto de la sanción impuesta, o de la existencia embargos sobre cuentas o cualquier otro bien.

El recurso de apelación

La Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante escrito radicado el 13 de agosto de 2018, interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida el 24 de julio de 2018 (Fls. 378 a 384 c.1.).

Los argumentos respectivos serán expuestos, más adelante, al momento de analizar las razones esgrimidas contra la sentencia de primera instancia.

Actuación procesal surtida en esta instancia

Mediante auto de 22 de octubre de 2018, se admitió el recurso de apelación (Fl. 4 c. apelación.).

Mediante proveído de 6 de noviembre de 2018, se corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que alegaran de conclusión y, vencido este, al Ministerio Público para que emitiera su concepto. (Fl. 8 c. apelación.).

La Secretaría de la Sección Primera dejó constancia que el 28 de noviembre de 2018 no corrieron términos judiciales con ocasión del cese de actividades convocado por los Sindicatos de la Rama Judicial, quienes bloquearon el ingreso al Complejo Judicial (Fl. 19 c. apelación).

Alegatos de conclusión

El apoderado de la Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante memorial radicado el 23 de noviembre de 2018, presentó sus alegatos de conclusión, en el sentido de reiterar los argumentos del recurso de apelación (Fls. 10 a 18 c. apelación).

Por su parte, el apoderado de la demandante, guardó silencio.

Concepto del Ministerio Público

El Agente de Ministerio Público no rindió concepto.

Consideraciones de la Sala

Problema jurídico planteado

Consiste en determinar si hay lugar a revocar la decisión adoptada el 24 de julio de 2018, por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Zipaquirá, conforme a los términos planteados por la apelante.

Fijación del litigio

La Sala procederá a estudiar si la Superintendencia de Puertos y Transporte vulneró los derechos al debido proceso, de defensa y contradicción, y el principio de tipicidad, de Viajeros S.A., al fundamentar jurídicamente el acto sancionatorio en una norma que no había indicado en el acto de apertura de la investigación administrativa correspondiente.

Análisis de los argumentos formulados contra la sentencia de primera instancia.

Argumentos de la apelante. Superintendencia de Puertos y Transporte

Se debió tener en cuenta que al haber incorporado en la Resolución No. 9349 de 3 de junio de 2015 el Código 518, este no modificó, en ningún momento, la infracción por la cual se venía investigando. Si se observa, la infracción 587 tiene concordancia con la infracción 518; lo único que se logra con la inclusión del Código de Infracción 518 es poder concretar el hecho generador de la sanción y su dosificación, sin que esto implique un aumento en la misma.

De otro lado, el Código 587 del artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003, es de aquellos conocidos como tipo en blanco (C-713 de 2012 de la Corte Constitucional).

El agente de policía en el Informe único de Infracciones de Transporte No. 285924 de 1 de julio de 2013, indicó la infracción con el Código 587 del artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003 y, además, consignó los hechos detallados "SE ANEXA EXTRACTO DE CONTRATO VENCIDO 31 DE JULIO DE 2012.". Dicho informe es un documento público elaborado por un servidor público, que se presume legal y que contiene la infracción claramente determinada. Se debe señalar que dicho documento no ha sido tachado de falso.

Está demostrado el cumplimiento del derecho al debido proceso, ya que se aplicaron los principios de publicidad, contradicción, legalidad de la prueba, juez natural, y doble instancia; en esta etapa, se analizó el argumento presentado en relación con las pruebas y se estableció que la empresa en ningún momento aportó material probatorio que demostrara que cumplió con portar la documentación requerida, como era el extracto de contrato vigente, y la Superintendencia de Puertos y Transporte tiene una causa que la justifica, un marco legal, criterios de legalidad, certeza sobre los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable.

Las normas aplicadas al caso en comento tenían plena vigencia al momento de la ocurrencia de los hechos. El Juez de Primera Instancia no tuvo en cuenta el *Non Bis In Idem*.

En conclusión, no se vulneró este importante principio por la inmovilización del vehículo de placas SZP949, como medida preventiva, para que, en consecuencia, la empresa aportara el documento debido, en tanto la conducta que se predica en esta investigación se consumó el día 27 de noviembre de 2012, cuando el vehículo prestaba el servicio público de

transporte sin portar el correspondiente extracto del contrato o portando el extracto del contrato vencido.

La demandante está confundiendo la inmovilización como aplicabilidad de la infracción en sí, con la sanción administrativa que pueda llegar a ocurrir por medio de un acto administrativo debidamente ejecutoriado, pues sus alcances son diferentes. Los artículos 47 y 48 del Decreto 3366 de 2003 disponen que la inmovilización se impondrá como medida preventiva, sin perjuicio de las sanciones que por la comisión de la falta se impongan.

Si bien el Código de infracción 587 tiene la naturaleza de medida preventiva inmediata, como lo es la inmovilización, esto no es óbice para configurar responsabilidad sobre la empresa, como directa prestadora del servicio público de transporte, cuando la autoridad competente se percate de la comisión de una infracción a la normativa que las rige.

No se tuvo en cuenta la responsabilidad de la empresa prestadora del servicio público terrestre automotor, para lo cual es preciso indicar que no es posible eximirla de responsabilidad.

En este contexto, por disposición del artículo 56 del Decreto 174 de 2001, el servicio público de transporte terrestre automotor, en la modalidad a la cual pertenece la demandante, se ejecuta bajo la responsabilidad de la empresa prestadora del servicio y para el caso en concreto, se le impone un deber de regular todas las actividades que realicen los agentes en cumplimiento de su objeto social.

Por esto, el recorrido realizado por el vehículo de placas SZP 949, el día que

se impuso el Informe Único de Infracciones de Transporte No. 354363 del 27 de noviembre de 2012, debió realizarse con la documentación requerida suministrada previamente al conductor por parte de la empresa a la cual se encuentra afiliado, de manera que al momento de ser requerido por el agente de tránsito portara todos los documentos que de acuerdo con la modalidad del servicio y el radio de acción autorizado soportaran la operación del automotor.

En este sentido, la demandada, al analizar los hechos presentados en el Informe Único de Infracciones de Transporte, determinó que la investigada cometió una conducta reprochable al dejar que el vehículo de placas SZP 949, transitara el día de dicha infracción sin cumplir los requisitos necesarios en este tipo de servicio, sin contar con el extracto de contrato vigente, pues el aportado por el conductor se había vencido el 31 de julio de 2012; por ende, y teniendo en cuenta lo planteado anteriormente, quedan sin piso jurídico los argumentos presentados por la investigada al atribuirle culpa exclusivamente al conductor, poseedor o tenedor del vehículo, pretendiendo con ello exonerar su responsabilidad.

La demandante no aportó pruebas para sustentar sus afirmaciones consistentes en haber cumplido con las obligaciones que se le atribuyen con respecto a la expedición, diligenciamiento y suministro del Extracto de Contrato a los conductores/propietarios de los vehículos que destina a efectuar la prestación y que constituye su actividad para el día 27 de noviembre de 2012; por lo tanto, solo se toma como prueba el Informe Único de Transporte No. 354363.

En cuanto a la supuesta notificación que no se hizo del auto de pruebas, se

debe señalar que la demandada no decretó las pruebas solicitadas, por lo que se pudo establecer que ello sería un desgaste procesal, por cuanto no eran útiles.

Análisis de la Sala

Con el fin de resolver sobre los cuestionamientos formulados por la apelante, la Sala estima necesario relacionar los siguientes medios de prueba y los elementos que de ellos se extraen.

*Según el Informe de Infracciones de Transporte No. 354363 de 27 de noviembre de 2012, el Agente de Tránsito respectivo señaló como Código de la Infracción de que se trata el 587 y en las observaciones indicó "*Se anexa Extracto de contrato vencido 31-07-12*" (Fl. 135 c.1.).

*Mediante la Resolución No. 032744 de 18 de diciembre de 2014, el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, abrió una investigación administrativa en contra de Viajeros S.A., debido a la presunta transgresión del Código de Infracción 587 del artículo 1° de la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, en concordancia con el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, al comprobar la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del vehículo (Fls. 137 y 138 c.1.).

“

Hechos

Las Autoridades de Tránsito y Transporte en cumplimiento de sus funciones legales, elaboraron y trasladaron a esta Entidad el Informe Único de Infracción de Transporte No. 354363 de fecha de 27 de noviembre de 2012, impuesto al vehículo de placa SZP 949 vinculado a la empresa de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera VIAJEROS S.A. identificada con NIT

8190047472, ya que, al parecer se comprobó la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del vehículo y sólo por el tiempo requerido para clarificar los hechos, contrariando lo consagrado por los Decretos Nos. 171 de 2001 y 3366 de 2003. lo anterior configura una presunta transgresión del código de infracción 587 del artículo 1° de la Resolución No. 10800 de 2003, en concordancia con lo normado en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

(...)

Formulación de cargos

Cargo Único: La empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera **VIAJEROS S.A.** identificada con NIT **8190047472**, presuntamente transgredió lo dispuesto en el código de infracción No. 587 del artículo 1° de la Resolución No. 10800 de 2003, en concordancia con lo normado en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, según las probanzas allegadas al presente procedimiento.

(...)

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Abrir investigación administrativa a la empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera **VIAJEROS S.A.** identificada con NIT **8190047472**, por presunta transgresión: del código de infracción No. 587 del artículo 1° de la Resolución No. 10800 de 2003, en concordancia con lo normado en el literal e) de artículo 46 de la Ley 336 de 1996, con fundamento en los argumentos expuestos en la parte motiva de esta Resolución.” (Destacado por la Sala).

*Mediante la Resolución No. 009349 de 3 de junio de 2015, el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, declaró responsable a la empresa Viajeros S.A. por incurrir en la conducta descrita en el artículo 1, Código de Infracción 587, de la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, en concordancia con el Código de Infracción 518 ibídem, conforme a lo regulado por el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1998; y, en consecuencia, la sancionó con una multa de 5 salarios mínimos mensuales legales vigentes, equivalentes a \$2.833.500 (Fls. 173 a 181 c.1.).

De acuerdo con los medios de prueba relacionados, la Superintendencia de Puertos y Transporte abrió la investigación administrativa y formuló cargos en

contra de Viajeros S.A. por transgredir la previsión del Código de Infracción 587, artículo 1, de la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte; sin aludir a la circunstancia de que el Extracto de Contrato se encontraba vencido, situación que se regula por el Código 518 de dicha resolución; sin embargo, en el acto sancionatorio sí se indicaron ambos Códigos de Infracción: 587 y 518.

En consecuencia, la Sala advierte que la entidad demandada vulneró los derechos al debido proceso, de defensa y de contradicción de la parte demandante, así como el principio de tipicidad, porque no estableció de manera clara, desde la apertura de la investigación, la totalidad de la conducta infractora (norma infractora) con base en la cual se siguió el proceso administrativo sancionatorio, en los términos previstos por el artículo 50 de la Ley 336 de 1996, que dispone:

“ARTÍCULO 50. Sin perjuicio de lo dispuesto por normas especiales sobre la materia, cuando se tenga conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, **la autoridad competente abrirá investigación en forma inmediata mediante resolución motivada** contra la cual no cabrá recurso alguno, 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.

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 las reglas de la sana crítica.” (Destacado por la Sala).

La norma transcrita permite afirmar que en el auto de apertura de la investigación deben indicarse los fundamentos jurídicos que sustentan la apertura de la investigación porque de esta manera el investigado tendrá claridad sobre las infracciones que se le atribuyen y podrá disponer

adecuadamente su defensa en relación con las mismas. No obstante, en el presente caso el auto de apertura de la investigación se refirió únicamente al Código de Infracción 587 relacionado con las infracciones por las que procede la inmovilización (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.), previsto en el artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, y nada dijo con respecto al Código de Infracción 518 (Permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato.).

Resulta pertinente señalar que en tanto el Código de Infracción 587 del artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003 tiene como consecuencia la inmovilización del vehículo y no la imposición de sanción; el Código de Infracción 518, sí tiene como consecuencia una sanción, en los términos del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, norma que indicó la Superintendencia de Puertos y Transporte como fundamento de la Resolución No. 032744 de 18 de diciembre de 2014, por medio de la cual se abrió la investigación administrativa.

Ahora bien, la circunstancia de que en el Informe de Infracciones de Transporte No. 354363 se hubiese mencionado en el ítem de observaciones el vencimiento del Extracto del Contrato, documento que sirvió de fundamento para la apertura de la investigación; no releva a la Superintendencia de Puertos y Transporte de la obligación consistente en motivar debidamente el acto mediante el cual se dio apertura a la investigación, señalando tal aspecto como una de las razones por las cuales se daba apertura a la actuación administrativa.

La vulneración de los derechos al debido proceso, de defensa y de contradicción, así como del principio de tipicidad, en el que incurrió la entidad demandada, se puede corroborar con el argumento de la parte demandante, señalado en primera instancia, según el cual en situaciones similares el investigador exoneró a las empresas de transporte (Resoluciones Nos. 13695 de 10 de mayo de 2016 y 14269 de 12 de mayo de 2016, expedidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte).

En efecto, una vez verificado el contenido de las resoluciones Nos. 13695 de 10 de mayo de 2016 y 14269 de 12 de mayo de 2016, se advierte lo siguiente.

Resolución No. 013695 de 10 de mayo de 2016 *“Por la cual se falla la investigación administrativa iniciada mediante **Resolución N° 26874 del 11 de diciembre de 2015** contra la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor **TRANSPORTES ESPECIALIZADOS JR S.A.S., identificada con el NIT.8300335810.**”, proferida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, se extrae (Fls. 242 a 245 c.1.).*

“(…)

Así las cosas, respecto al caso en concreto, según obra en el expediente mediante el **IUIT 224609 del 13 de septiembre de 2013**, no se le impuso el código de infracción al vehículo de placas (...) y en los datos consignado en el mismo, el policía de tránsito registro en la casilla No. 16 lo siguiente: (...) violación a la Ley 336 de 1996. Artículo 46 literal e. Decreto 174 de 2001 Artículo 46. No presenta tarjeta de operación. (...), sin embargo, luego de verificar el IUIT materia de investigación se puede evidenciar que el Agente diligenció indebidamente el documento mediante el cual se le abrió investigación a la empresa **AGENCIA DE VIAJES MUNDO EVEREST, identificada con el NIT. 9006236165**, razón por la cual, este Despacho considera que no existen méritos suficientes para sancionar a la empresa investigada.

La Superintendencia de Puertos y Transporte en aras de proteger los derechos de la investigada y respetar los fines del Estado Social de Derecho así como el Debido Proceso, encuentra que no es procedente continuar con

la presente investigación debido a que el IUIT N° 224609 del 13 de septiembre de 2013, no se encuentra debidamente diligenciado.

(...)

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Exonerar de responsabilidad a la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor **TRANSPORTES ESPECIALIZADOS JR S.A.S., identificada con el NIT.8300335810**, en atención a la **Resolución N° 26874 del 11 de diciembre de 2015**, por medio de la cual se abrió investigación administrativa por incurrir presuntamente en la conducta descrita el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 1° de la Resolución 10800, código 510.”.

Resolución No. 014269 de 12 de mayo de 2015 “*Por la cual se falla la investigación administrativa iniciada mediante Resolución N° 23196 del 16 de diciembre de 2014 contra la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor EMPRESA DE TRANSPORTE BUENA VISTA S.A.S., identificada con el NIT.9007467741.*”, proferida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor (Fls. 257 a 264 c.1.).

“(…)

Así las cosas, respecto al caso en concreto, según obra en el expediente mediante el IUIT 239097 del 24 de agosto de 2013, se le impuso el código de infracción 590 al vehículo de placas (...) y en los datos consignado en el mismo, el Policía de Tránsito registró que el vehículo “en el vehículo se movilizan los señores (...)”, sin embargo, luego de hacer un examen exhaustivo de todos los documentos que hacen parte del expediente, podemos evidenciar, que a la **EMPRESA DE TRANSPORTE BUENA VISTA S.A.S., identificada con el NIT.9007467741**, se le abrió investigación de manera errónea, debido a que el Agente de Policía no fue claro al momento de llenar la casilla N° 16 del IUIT objeto de estudio, en donde se debe realizar una descripción concisa y específica de la presunta conducta con la cual se estaría vulnerando a normatividad de transporte.

Así las cosas, en atención a que no se puede imponer sanción alguna en relación a que no se logra establecer a ciencia cierta cuál fue la norma de Transporte que se está vulnerando. La Superintendencia de Puertos y Transporte en aras de proteger los derechos de la investigada y respetar los fines del Estado Social de Derecho así como el Debido Proceso, este Despacho encuentra que no es procedente continuar con la presente investigación.

(...)

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Exonerar de responsabilidad a la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor **EMPRESA DE TRANSPORTE BUENA VISTA S.A.S.**, identificada con el NIT.9007467741, en atención a la **Resolución N° 23196 del 16 de diciembre de 2014**, por medio de la cual se abrió investigación administrativa por incurrir presuntamente en la conducta descrita el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 1° de la Resolución 10800, código 587.”.

Los actos administrativos transcritos permiten observar que la Superintendencia de Puertos y Transporte exoneró de responsabilidad a las empresas de transporte público terrestre automotor, por cuanto, en el primero caso, no había claridad con respecto a la norma infringida, según el informe rendido por el agente de tránsito, y, en el segundo, porque además de la ocurrencia de dicho fenómeno, este error condujo, a su vez, a otro consistente en el tipo de infracción atribuido al momento de la apertura de la investigación.

De otro lado, en cuanto al argumento de la apelante según el cual el Código 587 del artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003, es de aquellos conocidos como norma de tipo en blanco, la Sala analizará si dicha norma puede ser calificada como tal.

Recuerda la Sala sobre el particular que las normas en blanco o de textura abierta, como se las ha denominado por la doctrina y la jurisprudencia, son aquellas que describen o formulan de manera incompleta un comportamiento que es objeto de reproche o que no determinan de manera precisa la sanción por imponer.

Así lo ha precisado la jurisprudencia constitucional¹, que permite la aplicación de este tipo de estructuras normativas en el derecho sancionatorio, siempre y cuando exista la posibilidad de realizar: i) una remisión normativa, ii) *una interpretación sistemática* o iii) una determinación del alcance normativo del precepto disciplinario, de manera que el tipo se complemente a partir de otras disposiciones, lo que garantiza los principios de tipicidad y de legalidad, pues las normas en blanco obedecen a una forma de definir la tipicidad de la conducta por sancionar.

"(...)

De esta forma, esta Corporación ha aclarado que en el derecho disciplinario la regla general es que la aplicación de sus normas generales se lleve a cabo a partir de una interpretación sistemática y de una remisión a aquellas otras normas que contienen la prescripción de las funciones, deberes, obligaciones o prohibiciones concretas respecto del cargo o función cuyo ejercicio se le ha encomendado a los servidores públicos, y cuyo incumplimiento genera una falta disciplinaria.[42] Esta forma de definir la tipicidad de la conducta a través de la remisión a normas complementarias, comporta un método conocido por la doctrina y la jurisprudencia como el de las normas o tipos en blanco, que consiste precisamente "en descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras"[43] (...)."

El Código de Infracción 587 del artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003 del Ministerio de Transporte, dispone.

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

(...)

INFRACCIONES POR LAS QUE PROCEDE LA INMOVILIZACIÓN

(...)

¹ Ver entre otras sentencias las C- 393 de 2006, C 507 de 2006, C107 de 2004, C948 de 2002

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.”.

De conformidad con lo expuesto, la Sala concluye que esta norma no corresponde a las que la jurisprudencia y la doctrina denomina “*en blanco*”, pues describe de manera clara la conducta constitutiva de la infracción y, además, no hace remisión a otra norma.

Finalmente, se advierte que si bien la Superintendencia de Puertos y Transporte hizo referencia a otros argumentos, relacionados con el fondo del asunto, esto es, si se desvirtuó o no la infracción prevista en el Código 518 del artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003 del Ministerio de Transporte; la Sala no se ocupará de dichos aspectos, por cuanto considera probado el de violación del derecho al debido proceso, que debido a su gravedad tiene la capacidad de invalidar el resto de la actuación adelantada; en efecto, carece de sentido determinar si se incurrió o no en la infracción que se menciona, luego de que el Tribunal ha concluido que se formularon en forma equivocada los cargos por los cuales debía adelantarse la investigación.

Por lo expuesto, no prosperan los argumentos de la apelante; y, en consecuencia, se confirmará la sentencia apelada.

Condena en costas

Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público y su liquidación y ejecución se regirán por los artículos 365 y 366 del C.G.P.:

“Artículo 188. Condena en costas. 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 Código de Procedimiento Civil.”.

El artículo 365 del Código de General del Proceso, dispone en su numeral 3, que: “3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.”.

Por lo anterior, en esta segunda instancia, se ordenará condenar en costas a la parte vencida.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia de 24 de julio de 2018, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Zipaquirá D.C., mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- CONDÉNASE en costas a la Superintendencia de Puertos y Transporte, las cuales serán liquidadas por el juzgado de primera instancia, en los términos del artículo 366 del C.G.P.

TERCERO.- Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.



LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Magistrado



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada