



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 73001-33-33-005-2019-00003-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Transportes Rápido Tolima S.A.
Demandado: Superintendencia de Puertos y Transporte

Advertido que el numeral 1 del artículo 13 del Decreto Legislativo 806 de 2020, facultó al Juez Contencioso Administrativo a proferir sentencia anticipada en asuntos de puro derecho o cuando no fuere necesario practicar pruebas, y teniendo en cuenta que en el presente asunto se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión mediante auto del 26 de agosto de 2021, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, el Despacho¹ profiere la decisión de mérito y que en derecho corresponda dentro del presente medio de control.

1. Antecedentes

1.1 De la demanda:

La empresa **Transportes Rápido Tolima S.A.** por medio de apoderada judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho establecido en el artículo 138 del C. de P.A. y de lo C.A., promovió demanda contra la Superintendencia de Puertos y Transporte, tendiente a obtener mediante sentencia judicial, un pronunciamiento favorable sobre las siguientes:

1.2 Pretensiones

1.2.1 Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la **Resolución Nro. 19886 de 30 de abril de 2018**, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte, por medio de la cual confirmó la sanción impuesta a la empresa Transportes Rápido Tolima S.A., mediante Resolución Nro. 17834 de 11 de mayo de 2017, por el equivalente a 6 s.m.l.m.v. para el año 2014.

1.2.2 Declarar la nulidad de la **Resolución Nro. 41002 de 23 de agosto de 2016**, expedida por la Superintendente Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor (E,) por la cual abrió investigación administrativa a la empresa Transportes Rápido Tolima S.A.

1.2.3 A título de restablecimiento del derecho, ordenar a la Superintendencia de Puertos y Transporte a revocar la sanción impuesta a la empresa Transportes Rápido Tolima S.A., por el equivalente a 3 s.m.l.m.v. para el año 2014.

1.2.4 Como consecuencia de lo anterior, condenar a la Superintendencia de Puertos y Transporte como reparación del daño por concepto de **perjuicios materiales**, i.

¹ Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del “Estado de Emergencia económico, social y ecológico” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “coronavirus”; y desde el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue aprobada a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

daño emergente: a. gastos profesionales en materia administrativa para la atención específica de la actuación administrativa que se pactaron en la suma de \$5'000.000 de pesos; b. gastos de fotocopias, empastados, envíos, desplazamientos, etc., por la suma de \$500.000 pesos; **ii. lucro cesante:** no se especifica ni se tasa monto por este concepto.

1.2.5 Condenar a la Superintendencia de Puertos y Transporte como reparación del daño por concepto de **perjuicios morales** por la suma de 5 s.m.l.m.v., por mala imagen, publicidad negativa, estrés y afectación moral de los empleados de la empresa.

1.2.6 Actualizar la condena en los términos del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, desde la fecha de la imposición de la sanción hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia.

1.2.7 Ordenar que la Superintendencia de Puertos y Transporte se abstenga de continuar con el trámite de cobro y materialización de medidas cautelares con ocasión de la sanción impuesta.

1.2.8 Dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

1.2.9 Condenar en costas a la parte demandada.

Como presupuestos fácticos de sus pretensiones, la parte demandante narró los siguientes,

1.3 Hechos:

1.3.1 Por Resolución Nro. 41002 de 23 de agosto de 2016, la Superintendencia de Puertos y Transporte abrió investigación administrativa contra la parte demandante por la presunta transgresión del artículo 1, Código de infracción 590 de la Resolución Nro. 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, al parecer por prestar un servicio no autorizado, según informe único de infracción al transporte Nro. 329683, y respecto de la cual la parte demandante presentó descargos.

1.3.2 Por Resolución Nro. 19886 de 20 de abril de 2018, la Superintendencia de Puertos y Transporte resolvió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Resolución Nro. 17834 de 11 de mayo de 2017, por medio de la cual la autoridad demandada resolvió la investigación administrativa contra la parte demandante, sancionándola con multa de 6 s.m.l.m.v., confirmando la decisión apelada.

1.3.3. Contra la Resolución Nro. 17834 de 11 de mayo de 2017, la parte demandante interpuso los recursos de reposición y apelación.

2. Trámite Procesal

La demanda se presentó el 19 de diciembre de 2018 (fl. 1). Por auto de 18 de febrero de 2019 se inadmitió (fl. 92); una vez subsanada, por auto de 23 de abril de 2019 se admitió (fl. 101), se ordenó notificar a la entidad demandada Superintendencia de Puertos y Transporte, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público.

Surtida en debida forma la notificación (fl. 109), la Superintendencia de Puertos y Transporte contestó la demanda, como se advierte en la constancia secretarial vista a folio 117 del expediente.

2.1 Contestación de la Demanda

Superintendencia de Puertos y Transporte.

Se opuso a las pretensiones de la demanda, señaló que los hechos 1 y 2 no le constan; los hechos 3 a 10 son hechos que no tienen relación con esta demanda, porque tratan de una actuación administrativa diferente a la debatida; los hechos 11 a 14 no los considera hechos sino apreciaciones subjetivas de la parte demandante; y los hechos 15 a 17 no los considera hechos; considera a su vez que los actos administrativos demandados se ajustan a derecho.

Propuso como **excepciones previas**: *i. Inepta demandada por falta de los requisitos formales*, señalando que la parte demandante no sustentó en debida forma el concepto de la violación; *ii. Falta del requisito de procedibilidad previsto en el artículo 161 del C. de P.A. y de lo C.A.*, argumenta que en el proceso no se acreditó que la parte demandante haya cumplido con lo previsto en el numeral 1 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. La conciliación prejudicial constituye un requisito de procedibilidad que sólo se satisface con la constancia que demuestre la radicación de la solicitud ante la Procuraduría General de la Nación; como no se cumplió con este requisito, el presente asunto no es susceptible de control judicial y debe terminarse el proceso; *iii. Los hechos no corresponden con las pretensiones de la demanda*, señaló que los hechos de la demanda se refieren al procedimiento administrativo en el cual se expidió la Resolución Nro. 17834 de 11 de mayo de 2017, que declaró responsable a la parte demandante por incurrir en la conducta descrita en el código 590, en concordancia con la Resolución Nro. 1800 de 2003, código 474. Según la demanda, contra la Resolución Nro. 17834 de 11 de mayo de 2017, interpuso recurso de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos mediante Resolución Nro. 49961 de 6 de octubre de 2017 y Resolución Nro. 19886 de 30 de abril de 2018. No obstante, en la demanda, existen dos hojas con pretensiones diferentes: *i.* la hoja número 7 tiene como pretensión la nulidad de la Resolución Nro. 19886 de 30 de abril de 2018 y Resolución Nro. 41002 de 23 de agosto de 2016; *ii.* la hoja número 19 tiene como pretensión la nulidad de la Resolución Nro. 11384 de 8 de marzo de 2018, la Resolución Nro. 53361 de 18 de octubre de 2017 y Resolución Nro. 1566 de 4 de enero de 2018. Además, con el traslado de la demanda, la parte demandante anexó copias y constancia de ejecutoria de unos actos administrativos que no corresponden a los señalados en la demanda, pues anexó los siguientes, Resolución Nro. 4855 de 31 de mayo de 2015, mediante la cual se abre una investigación; Resolución Nro. 28425 del 28 de junio de 2017, mediante la cual se resuelve una investigación y se impone sanción; Resolución Nro. 48213 de 28 de septiembre de 2017, mediante la cual se resuelve un recurso de reposición; Resolución Nro. 55447 de 27 de octubre de 2017, mediante la cual se resuelve un recurso de apelación. A su vez, según el escrito de subsanación de la demanda, lo pretendido es la nulidad de la Resolución Nro. 28425 de 28 de junio de 2017, que resolvió una investigación e impuso una sanción contra la parte demandante. En ese sentido, hay 3 grupos de actos administrativos demandados que pudieron haber sido demandados, y del traslado no hay claridad de cuál de estos es el demandado. A su vez, los hechos y pretensiones de la demanda no tienen ninguna relación, lo que impide el correcto ejercicio del derecho de defensa y conlleva a la terminación del proceso, razones por las cuales debe declararse la terminación del proceso por no cumplir los requisitos formales exigidos en la ley, *iv. Incumplimiento de los requisitos del artículo 162 del C. de P.A. y de lo C.A. – Ausencia del concepto de violación*, la cual sustentó en que la demanda no supera la carga argumentativa de explicar con precisión y claridad el concepto de violación, lo cual impide ejercer el derecho de defensa de manera eficiente e impide que el juez de lo contencioso administrativo se pronuncie sobre

argumentos que no se sujetan a lo estrictamente indicado por el demandante, por lo cual deben rechazarse todas las pretensiones de la demanda. Agrega que es imprescindible que el demandante indique las normas violadas y el concepto de su violación, y además, que el juez que analice el caso no puede extralimitarse de lo planteado con la demanda, porque vulneraría el principio al debido proceso, al resolver sobre situaciones nuevas no discutidas. Debe reconocerse el principio de justicia rogada, en aplicación del artículo 162, numeral 4 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto no son simples requisitos procesales, sino elementos esenciales de la demanda, porque la sentencia no puede tener por fundamento disposiciones legales o conceptos jurídicos no alegados.

Propuso como **excepción mixta: i. Caducidad**, indicando que al no tener claridad sobre el acto que se demandó según el traslado de la demanda, no es posible verificar si se configuró o no la excepción. No obstante, considera que, si el acto administrativo demandado es la Resolución Nro. 11384 de 8 de marzo de 2018, según constancia de ejecutoria, quedó en firme el 2 de abril de 2018, por lo que el término de caducidad finalizó el 3 de agosto de 2018, y la demanda se radicó el 14 de enero de 2019. Si el acto administrativo demandado es la Resolución Nro. 55447 de 27 de octubre de 2017, según constancia de ejecutoria, quedó en firme el 20 de noviembre de 2017, por lo que el término de caducidad finalizó el 21 de marzo de 2018, y la demanda se radicó el 14 de enero de 2019.

Propuso como **excepción de mérito: i. Frente al cargo único**, indicando que la Superintendencia de Puertos y Transporte sancionó a la parte demandante con fundamento en lo establecido en la Ley y con estricto apego a los medios de prueba obrantes en la actuación administrativa que demostraron la infracción a las normas de transporte. En igual sentido, la actuación administrativa se surtió garantizando a la parte demandante el derecho al debido proceso y contradicción. En ese sentido, considera que no existe ninguna falencia en la actuación administrativa, por cuanto se aplicó el procedimiento establecido en los artículos 50 y 51 de la Ley 336 de 1996, respetando las formas propias, y dándole la oportunidad a la parte demandante de presentar descargos, solicitar pruebas y controvertir los informes que consignaron los hallazgos objeto de sanción, documento que se presume auténtico y que sirvió de prueba para proferir la sanción. Reitera que la demanda no supera la carga argumentativa de explicar con precisión y claridad el concepto de violación, lo cual impide ejercer el derecho de defensa de manera eficiente e impide que el juez de lo contencioso administrativo se pronuncie sobre argumentos que no se sujeten a lo estrictamente indicado por el demandante, además que los fundamentos de la demanda son generales o imprecisos como vulneración al principio de legalidad, acceso a la administración de justicia, frente a los actos acusados.

2.2. La audiencia inicial

Por auto de 20 de agosto de 2021 el Despacho ajustó el trámite del proceso para proferir sentencia anticipada, en el cual como medida de saneamiento determinó que la Resolución Nro. 41002 de 23 de agosto de 2016 es un acto de trámite no susceptible de control jurisdiccional, y que la Resolución Nro. 17834 de 11 de mayo de 2017 sí fue demandada; declaró no probadas las **excepciones previas de i. Inepta demanda por falta de los requisitos formales, ii. Falta del requisito de procedibilidad previsto en el artículo 161 del C. de P.A. y de lo C.A., iii. Los hechos no corresponden con las pretensiones de la demanda y iv. Incumplimiento de los requisitos del artículo 162 del C. de P.A. y de lo C.A. - Ausencia del concepto de violación**; y declaró no probada la **excepción mixta de i. Caducidad**, propuestas por

la Superintendencia de Puertos y Transporte. A su vez, difirió a la sentencia la resolución de la **excepción de mérito** que denominó *i. Frente al cargo único*.

Como consecuencia de lo anterior, fijó el litigio, incorporó los medios de pruebas allegados al presente medio de control, prescindió de la audiencia inicial, declaró precluido el término probatorio, y corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (fls. 128 a 139).

2.3. Alegatos de Conclusión

- Parte demandante.

Indicó que la Superintendencia de Puertos y Transporte violentó el derecho a la defensa y contradicción, al no tenerle en cuenta y no permitirle practicar las pruebas correspondientes dentro del proceso de investigación (Resolución Nro. 41002 de 2016), de igual modo enfatizó que, dentro de dicha investigación, no existía material probatorio alguno que permitiese a la Superintendencia declarar responsable a esta entidad, por lo que obró contrariando el debido proceso (expediente digital, archivo 3).

- Parte demandada.

No presentó alegatos de conclusión.

- Ministerio Público.

No presentó concepto.

Surtido el trámite procesal en debida forma, el Juzgado procede a resolver el fondo del presente asunto y lo que en derecho corresponda, previas las siguientes:

3. Consideraciones

Competencia.

Es competente este Despacho para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el numeral 4 del artículo 104 del C. de P.A. y de lo C.A., así como a lo dispuesto en los artículos 155 numeral 2º y 156 numeral 3º *ibídem*.

Problema jurídico.

El problema jurídico por resolver consiste en determinar ¿Si los actos administrativos demandados, **Resolución Nro. 17834 de 11 de mayo de 2017**, por la cual la Superintendencia de Puertos y Transporte resolvió la investigación administrativa contra la parte demandante sancionándola con multa de 6 s.m.l.m.v. y la **Resolución Nro. 19886 de 20 de abril de 2018**, que resolvió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Resolución Nro. 17834 de 11 de mayo de 2017, confirmándola, están ajustadas o no derecho, para lo cual deberá examinarse si fueron expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse o desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, y en consecuencia, si procede su revocatoria y la indemnización de perjuicios materiales y morales?

Tesis parte demandante

Debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados por medio de los cuales se impuso y confirmó una sanción impuesta a la empresa Transportes Rápido Tolima S.A., por cuanto la entidad demandada en el procedimiento administrativo que adelantó y que concluyó con la expedición de los actos

administrativos demandados, transgredió las disposiciones del orden constitucional y legal relacionadas con el debido proceso, en su versión del derecho de contradicción y defensa, al omitir de manera reiterativa en las diferentes etapas del proceso la solicitud de práctica de pruebas.

Tesis parte demandada

Los actos administrativos demandados se expidieron con fundamento en lo establecido en la ley y con apego a los medios de prueba obrantes en el proceso administrativo sancionatorio, que dieron lugar a sancionar a la parte demandante por su infracción a las disposiciones de tránsito y transporte.

Tesis del Despacho

Para el Despacho una vez analizados los argumentos de hecho y derecho de la demanda, la contestación, excepciones, alegatos de conclusión, y luego de la valoración en conjunto de los medios de prueba regular y oportunamente allegados al proceso, debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados, porque se expidieron con base en normas reglamentarias que regulaban infracciones de tránsito y sus consecuencias, que en su momento fueron declaradas nulas por el H. Consejo de Estado, las cuales no podían ser reproducidas ni aplicables, ni ser sustento de una sanción por parte de la administración, además que la infracción cometida, permitía una sanción diferente a la multa que se impuso, actuaciones que desconocieron el derecho de audiencia y defensa de la entidad sancionada.

Marco Normativo.

De la nulidad y restablecimiento del derecho.

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tiene fundamento en el artículo 138 del C. de P. A. y de lo C. A., al alcance de toda persona que considere que con un acto administrativo se infringió agravio a sus derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, ejercicio con el cual se obtienen, de forma simultánea, tanto la nulidad del acto como el restablecimiento de los derechos personales violados por la decisión contenida en el acto o en los actos objeto de demanda.

Del principio de legalidad enunciado se aprecia, claramente, que la acción se origina en **un acto administrativo** que la parte demandante considera ilegal; **persigue** (objeto) la nulidad del acto y además el restablecimiento de un derecho, y/o la indemnización y/o la devolución de lo indebidamente pagado. Tal acción se encamina a: 1) **impugnar** la validez de un acto jurídico administrativo y, como declaración consecuencial, 2) **restablecer** el derecho subjetivo lesionado.

La empresa **Transportes Rápido Tolima S.A.** ha ejercido la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a efectos de cuestionar la decisión contenida en la **Resolución Nro. 17834 de 11 de mayo de 2017**, por la cual la Superintendencia de Puertos y Transporte resolvió la investigación administrativa en su contra, sancionándola con multa de 6 s.m.l.m.v. y la **Resolución Nro. 19886 de 20 de abril de 2018** que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Nro. 17834 de 11 de mayo de 2017 que la confirmó, y en consecuencia se ordene a la Superintendencia de Puertos y Transporte revocar la sanción impuesta a la empresa Transportes Rápido Tolima S.A., por el equivalente a 3 s.m.l.m.v. para el año 2014; condenar a la Superintendencia de Puertos y Transporte como reparación del daño

por concepto de perjuicios materiales, **i. daño emergente:** a. gastos profesionales en materia administrativa para la atención específica de la actuación administrativa que se pactaron en la suma de \$5'000.000 de pesos; b. gastos de fotocopias, empastados, envíos, desplazamientos, etc., por la suma de \$500.000 pesos; **ii. lucro cesante:** no se especifica ni se tasa monto por este concepto; condenar a la Superintendencia de Puertos y Transporte como reparación del daño por concepto de perjuicios morales por la suma de 5 s.m.l.m.v., por mala imagen, publicidad negativa, estrés y afectación moral de los empleados de la empresa; la actualización de la condena en los términos del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, desde la fecha de la imposición de la sanción hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia; la abstención de la parte demandada de continuar con el trámite de cobro y materialización de medidas cautelares con ocasión de la sanción impuesta; el cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 y la condena en costas a la parte demandada.

Por ende, procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Al respecto se observa que se trata de un acto que impone una decisión administrativa proferida por una entidad pública que afecta, por no satisfacer o atender un derecho o interés subjetivo, individual o concreto; por consiguiente, es susceptible de control por esta jurisdicción mediante la pretensión que se ha promovido, y el Juzgado es competente para conocer de ello.

El Consejo de Estado² ha advertido al respecto:

“Conforme lo ha precisado la doctrina y la jurisprudencia, el acto administrativo es una especie dentro del género de los actos jurídicos, caracterizado por ser expresión del ejercicio de la función administrativa del Estado, independientemente del órgano que lo expide o produce³, entendida ésta como aquella actividad estatal que cumplen o desarrollan los agentes del Estado y lo particulares expresamente autorizados por la ley⁴, la cual, a diferencia de la función legislativa, se ejerce en el plano sublegal⁵, y, que excepto las supremas autoridades administrativas, por esencia, participa de la presencia de un poder de instrucción⁶.

Por lo tanto, desde el punto de vista de su contenido, el acto administrativo consiste entonces

² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR; Sentencia del 7 de septiembre de 2.000, Expediente Nro. 12244 – Contractual, Actor: María del Consuelo Herrera Osorio, Demandada: La Nación - Ministerio de Comunicaciones.

³ GORDILLO, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo - El Acto Administrativo”, 1ª Ed. Colombiana, Edit. Biblioteca Jurídica Dike, Santafé de Bogotá, 1999, pág. I-14.

⁴ Como es el caso por ejemplo de las Cámaras de Comercio, a quienes la ley les ha encomendado el manejo del registro mercantil (arts. 26 y 27 del Código de Comercio) y el registro de proponentes para la contratación estatal (art. 22 de la ley 80 de 1993), o la función notarial confiada a particulares (art. 1º del decreto 960 de 1979), o las entidades bancarias en cumplimiento del encargo de recaudación de tributos, etc.

⁵ Es decir, con una doble subordinación normativa: la primera a la Constitución Política y, la segunda, la ley; en tanto que la función legislativa se ejerce con arreglo a la primera de tales sujeciones.

⁶ Esta es precisamente una de las notas tipificadoras que permite distinguir la función administrativa de la función jurisdiccional. Sin embargo, por orden lógico de organización y de colocación de las cosas, de ese poder de instrucción se exceptúan las supremas autoridades administrativas, como acontece por ejemplo con el Presidente de la República, los gobernadores departamentales y los alcaldes municipales (con excepción de algunas precisas materias en las que éstos, por expresa disposición constitucional, constituyen agentes del Presidente, v. gr. en el manejo del orden público, art. 296).

*en la expresión de la voluntad, generalmente unilateral⁷, de la administración o de los particulares -expresamente autorizados para hacerlo-, en cumplimiento de función administrativa, dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas particulares o generales, entendidas éstas a su vez, como las distintas posiciones que pueden tener las personas frente a determinadas normas o formas de derecho, como por ejemplo, las situaciones de servidor público, contribuyente, usuario de un servicio público, contratista, oferente, etc. En ese contexto, desde el punto de vista de su estructura, los elementos del acto administrativo son los siguientes: **a)** El objeto (una decisión); **b)** la competencia (facultad o capacidad para producir el acto); **c)** los motivos (razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a la decisión); **d)** las formalidades (conjunto de requisitos sucesivos que integran un procedimiento para la expedición del acto), y **e)** la finalidad (objetivo o propósito que se busca alcanzar con el acto, la cual comprende una común de todo acto, que es el interés general, y las específicas de cada acto en particular), los cuales, desde un perspectiva metodológica de su presentación, podría decirse que corresponden, en su orden, a los siguientes interrogantes: qué, quién, por qué, cómo y para qué.”.*

El acto demandado pues, cumple con todos estos requisitos y por ello es un acto administrativo digno de ser juzgado.

Marco normativo y jurisprudencial

- Función de Inspección y Vigilancia por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

El Decreto 101 de 2000, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones, estableció en el artículo 40 “Delegar de conformidad con el artículo 13 de la Ley 489 de 1998 las funciones de inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte que le atribuye el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política al Presidente de la República en la actual Superintendencia General de Puertos.

Parágrafo. La Superintendencia General de Puertos modificará su denominación por la de Superintendencia de Puertos y Transporte, Supertransporte, mientras se mantenga la delegación.”

A su vez, precisó que como objeto de la delegación debe entenderse que la Superintendencia ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, y en tal sentido, señaló en el artículo 44 “Funciones delegadas en la Supertransporte. La Supertransporte cumplirá las siguientes funciones:

(...).

3. Inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas nacionales de tránsito, y aplicar las sanciones correspondientes, en los casos en que tal función no esté atribuida a otra autoridad.

⁷ Aunque hoy en día, en desarrollo de la participación de los administrados en la gestión de las tareas del Estado en general y de la actividad administrativa en particular, lo mismo que, como producto del fenómeno de la concertación como estrategia de gobierno, el acto administrativo ha dejado de ser exclusivamente expresión de la voluntad “unilateral” de la administración pública, para dar paso a la participación del gobernado en la producción de los actos administrativos, como por ejemplo, en la adopción de medidas como la fijación de los incrementos salariales, la liquidación consensual de los contratos estatales, la adopción de planes y programas de desarrollo, etc.

(...).

Conforme a ello, el Decreto 1016 de 2000 por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Puertos y Transporte, precisó que el objeto de la entidad es ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia contenidas en la Ley 1 de 1991 y en materia de tránsito, transporte y su infraestructura conforme a la delegación prevista en el Decreto 101 del 2 de febrero de 2000.

De manera que, en cuanto a sus funciones, estableció *“Artículo 4o. Funciones. La Superintendencia de Puertos y Transporte, en consonancia con la Ley 1 de 1991 y de conformidad con los artículos 41 y 44 del Decreto 101 de 2000 ejercerá las siguientes funciones:*

(...).

13. Asumir, de oficio o por solicitud de cualquier autoridad o cualquier persona interesada, la investigación de las violaciones de las normas sobre transporte, la adecuada prestación del servicio público de transporte y el desarrollo de la gestión de infraestructura del sector transporte.

(...).

Por lo tanto, es a la Superintendencia a la que compete ejercer como autoridad de inspección, vigilancia y control, por delegación de la ley, y en orden a ello, velar por la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte, a fin de garantizar su permanente, eficiente y segura prestación, en tanto que no puede perderse de vista, que se trata de una actividad social y económica que facilita la realización no solo del derecho de libre movimiento y circulación, sino además, de los derechos vinculados con la libertad económica y de iniciativa privada relacionada con la prestación del servicio público de transporte⁸.

- Procedimiento sancionatorio en materia de transporte terrestre.

La Ley 336 de 1996, por la cual se expide el estatuto general de transporte, respecto al procedimiento sancionatorio por razón de infracciones de tránsito, 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.”*

En relación con el trámite estableció, *“Artículo 51. Presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas, si fuere el caso, se adoptará la decisión mediante acto*

⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-530 de 3 de julio de 2003, Expedientes D-4386 y D-4396 (Acumulados), M.P. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

administrativo motivado. Esta actuación se someterá a las reglas sobre vía gubernativa señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo. En todos aquellos casos en que la sanción de suspensión o cancelación de las habilitaciones, licencias, registro o permisos puedan afectar gravemente la prestación del servicio público de transporte en detrimento de la comunidad, se preferirá, por una sola vez, la imposición de multa.”

Ahora bien, el Consejo de Estado mediante concepto Nro. 2403 de 5 de marzo de 2019⁹, absolvió una consulta realizada por el Ministerio de Transporte relacionada con **i.** la reserva de ley en materia sancionatoria para el sector de transporte terrestre, **ii.** la inexistencia de algunas conductas sancionables a nivel legal en dicho sector, **iii.** el alcance de la nulidad declarada por el Consejo de Estado respecto del Decreto Reglamentario 3366 de 2003, **iv.** la legalidad de las sanciones impuestas al amparo de la Resolución 10800 de 2003, y **v.** la posibilidad de revocar de oficio o archivar las actuaciones que se hayan realizado con fundamento en la citada resolución.

En el análisis realizado, con sustento en la Constitución y la Ley, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, consideró que en materia administrativa sancionatoria, es competencia exclusiva del legislador tipificar las infracciones y determinar las sanciones respectivas mediante leyes o normas con fuerza material de ley, facultades que la Constitución no le atribuye al Ejecutivo, y que si bien puede considerarse la flexibilización del principio de tipicidad, esto no puede constituirse en la concesión de un amplio margen de discrecionalidad a la administración y por ende libertad para la valoración y sanción, por cuanto es inconstitucional.

En ese sentido, existe una reserva de ley en materia sancionatoria y es competencia única del legislador establecer la descripción de las conductas sancionables, las clases y cuantías de las sanciones a imponer, el procedimiento a seguir para la imposición de la sanción y la autoridad competente para adelantarlos e imponer la sanción administrativa.

Igualmente, que en el derecho sancionador tanto las conductas sancionables como las sanciones deben estar descritas previamente en una norma, con fundamento legal, cuya definición no puede ser transferida al Gobierno Nacional a través de una facultad abierta sin contar con un marco de referencia específico y determinado (principios de juridicidad, legalidad, tipicidad, reserva de ley, deslegalización).

En relación con el principio de tipicidad, la Corporación en comento consideró que es deber del legislador describir de forma clara y precisa (clase, el término, cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual puede fijarse) la infracción administrativa – conducta o comportamiento que se considera ilícito-.

Respecto de la potestad reglamentaria, se entiende como la facultad para complementar la ley con las disposiciones estrictamente necesarias para su eficaz ejecución, sin interpretación de sus contenidos, ni de su modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene, en consecuencia,

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR, Radicado Nro. 11001-03-06-000-2018-00217-00 (2403), concepto del 5 de marzo de 2019.

cualquier regulación que exceda el ámbito de aplicación de la ley puede incurrir en un vicio de competencia, al regular aspectos reservados al legislador.

En relación con el principio de legalidad de las faltas y las sanciones y decretos reglamentarios, refirió conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que el legislador puede 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 sanción, incluyendo el término o la cuantía de esta, **iii.** la autoridad competente para aplicarla, y **iv.** el procedimiento que debe seguirse para su imposición¹⁰.

Esto significa que la infracción y la sanción deben estar contenidos en la ley, que puede hacer remisión a otra ley o al reglamento, siempre que estén determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica, de lo contrario, es inconstitucional transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas, en atención a la reserva legal sobre el tema.

De otra parte, el referido concepto hizo alusión a la sentencia proferida el 19 de mayo de 2016 por la Sección Primera del Consejo de Estado¹¹, mediante la cual resolvió las acciones de nulidad (acumuladas) instauradas contra el Decreto Reglamentario 3366 de 21 de noviembre de 2003¹² expedido por el Gobierno Nacional, declarando 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 de dicho decreto.

La referida providencia del 19 de mayo de 2016 consideró que “...*el régimen sancionatorio en materia de tránsito es del resorte exclusivo del legislador...*” y que, en tal sentido “*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.*”¹³, por tanto, si bien el ejecutivo ejerce la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes, no puede excederla, determinando en relación con las disposiciones demandadas “...*que las conductas por las cuales se sanciona a los propietarios, poseedores, tenedores y los conductores (...), no están soportadas o tipificadas en la ley.*”¹⁴

Respecto de los efectos de la declaratoria de nulidad del Decreto 3366 de 2003 y de la sentencia que la declaró, en relación con otros actos administrativos que dependen de aquellos declarados nulos, la Corporación conceptuó que se configuró la pérdida de ejecutoriedad de dicho acto administrativo (respecto de las causales de

¹⁰ Ibid.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. GUILLERMO VARGAS AYALA, Radicado Nro. 11001-03-24-000-2008-00107-00, acumulado Nro. 11001-03-24-000-2008-00098-00, providencia del 19 de mayo de 2016.

¹² “Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor y se determinan unos procedimientos.”

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. GUILLERMO VARGAS AYALA, Radicado Nro. 11001-03-24-000-2008-00107-00, acumulado Nro. 11001-03-24-000-2008-00098-00, providencia del 19 de mayo de 2016.

¹⁴ Ibid.

suspensión provisional –definidas en el proceso de nulidad objetiva- y decaimiento), cuyos efectos irradian a la Resolución 10800 de 2003.

En relación con la pérdida de ejecutoriedad de la Resolución 10800 de 2003 que “...reglamenta el formato para el Informe de Infracciones de Transporte de que trata el artículo 54 del Decreto número 3366 del 21 de noviembre de 2003.”, inicialmente indicó que se profirió por el Ministerio de Transporte, **con base en las facultades conferidas por los Decretos 2053 y 3366 de 2003.**

Posteriormente, consideró que el objeto y contenido de la Resolución 10800 de 2003, es establecer una codificación para que los agentes de control “*levanten las infracciones a las normas de transporte*”, según las disposiciones establecidas en el Decreto Reglamentario 3366 de 2003, esto es, “*codificar*” las infracciones previstas en el citado decreto para “*facilitar a las autoridades de control la aplicación*” de sus disposiciones y servir de prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente.

Así, señaló que por providencia de 22 de mayo de 2008, la Sección Primera del Consejo de Estado¹⁵ decretó la suspensión provisional 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, y que esas disposiciones dejaron de producir efectos desde el momento en que cobró ejecutoria la decisión judicial y, en consecuencia, las “*infracciones*” previstas en las normas suspendidas, **no podían ser fundamento para una sanción administrativa**, debido a que esas normas transgredían de manera “*directa y manifiesta*” el artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

También, expresamente consideró “...es evidente que desde la ejecutoria de la providencia que decretó la suspensión provisional de los citados artículos del Decreto Reglamentario 3366 de 2003, tales normas dejaron de producir, hacia el futuro (*ex nunc*), efectos jurídicos, lo que implica que **en adelante no podía imputarse infracción administrativa con base en ellas.**”¹⁶

Así mismo, consideró que si bien la Resolución Nro. 10800 de 2003 no fue demandada en simple nulidad en el proceso en comento, existe un nexo inescindible entre las normas suspendidas del Decreto 3366 de 2003 que fueron declaradas nulas y las de la resolución, lo que implica que materialmente corra la misma suerte de aquel, esto es, que si las normas suspendidas del Decreto 3366 de 2003 transgredían de manera “*directa y manifiesta*” el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, la Resolución 10800 de 2003 tampoco puede producir efectos al derivarse directa e inescindiblemente de las normas suspendidas.

De este modo, fue determinante al indicar que reconocer efectos a la Resolución 10800 de 2003 para derivar infracciones administrativas -materialmente idénticas a las del Decreto 3366 de 2003-, suspendidas provisionalmente, haría nugatoria la decisión judicial adoptada por la Sección Primera del Consejo de Estado, de modo que la aplicación de la Resolución 10800 de 2003 en el lapso comprendido entre la suspensión provisional del Decreto 3366 de 2003 y la sentencia proferida el 19 de

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Radicado Nro. 11001-03-24-000-2008-00098-00, providencia del 22 de mayo de 2008.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. GUILLERMO VARGAS AYALA, Radicado Nro. 11001-03-24-000-2008-00107-00, acumulado Nro. 11001-03-24-000-2008-00098-00, providencia del 19 de mayo de 2016.

mayo de 2016, **resultaba improcedente, toda vez que transitoriamente había perdido su fuerza ejecutoria** al suspenderse los efectos del Decreto 3366 de 2003.

En consecuencia, la declaratoria de nulidad parcial del Decreto 3366 de 2003 trajo como efecto el decaimiento de la Resolución Nro. 10800 de 2003 por invalidez de su sustento jurídico, y en el mismo sentido, la Corporación indicó que el “*informe de infracciones de transporte*” no es representativo o declarativo (medio de prueba) de una “*infracción de transporte*”, por cuanto se basa en conductas “*tipificadas*” como tales en los artículos del Decreto 3366 de 2003 declarados nulos o en los “*códigos*” de la Resolución 10800 que a su vez se basan en ellos, de forma que no son el medio conducente para probar las “*infracciones de transporte*.”¹⁷

Con base en el anterior análisis, la Corporación determinó:

i. La actuación sancionatoria en curso o en discusión en sede administrativa, está afectada por la sentencia que anuló parcialmente el Decreto 3366 de 2003, que sirve de base para los “*códigos*” relativos a las infracciones de transporte terrestre automotor, por cuanto las “*infracciones*” allí señaladas desaparecieron del mundo jurídico y los “*códigos*” registrados en la Resolución 10800 de 2003 perdieron fuerza obligatoria.

ii. El “*informe de infracciones de transporte*” no es representativo o declarativo de una “*infracción de transporte*”, en la medida que se fundamente en las conductas “*tipificadas*” como tales en los artículos del Decreto 3366 de 2003 declarados nulos o en los “*códigos*” de la Resolución 10800 de 2003 que se deriven de ellos y, por lo mismo, no son el medio conducente para probar las “*infracciones de transporte*”.

iii. En el análisis de los actos administrativos sancionatorios bajo conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, deberá apreciarse la declaratoria de nulidad de las normas del Decreto Reglamentario 3366 de 2003 y las consecuencias que tal decisión trae.

Ahora bien, de las consideraciones realizadas por el Consejo de Estado, se puede establecer como conclusión que las “*sanciones*” previstas en el Decreto Reglamentario 3366 de 2003, fueron declaradas nulas por el Consejo de Estado y en consecuencia, no existen en el mundo jurídico, y por tanto, no hay conductas sancionables con fundamento en esas disposiciones. Dicha declaración trajo como consecuencia que la Resolución 10800 de 2003 perdiera fuerza ejecutoria; por esa misma razón, no puede ser sustento normativo del ejercicio de la potestad sancionatoria en las materias reguladas.

A su vez, los actos administrativos mediante los que se impusieron sanciones con base en la Resolución 10800 de 2003 y el Decreto Reglamentario 3366 de 2003, pueden ser susceptibles de revocatoria de oficio, por transgredir el debido proceso constitucional.

Caso Concreto.

De acuerdo con los medios de prueba aportados al proceso, está acreditado que el 6 de diciembre de 2014 se expidió informe de infracción de transporte Nro. 329683 al vehículo de servicio público de placa SWM-504 afiliado a la **Empresa de Transportes Rápido Tolima S.A.** por el código de infracción Nro. 590, con la

¹⁷ Ibid.

observación “El vehículo porta planilla de viaje ocasional Nro. AAI335564 y transporta pasajeros cobrándole a cada uno pasaje (...) los recogió en (ilegible) a los pasajeros.”, procediendo en la misma fecha a su inmovilización (fls. 28 a 30).

Por Resolución Nro. 41002 de 23 de agosto de 2016, la Superintendencia de Puertos y Transporte abrió investigación sancionatoria administrativa contra la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera **Transportes Rápido Tolima S.A.** por la presunta transgresión a lo dispuesto en el artículo 1, código de infracción Nro. 590 de la Resolución Nro. 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, en concordancia con el código 474 de la misma resolución, en atención a lo normado en los literales d) y e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 (fls. 25 a 27).

El 11 de septiembre de 2016 la anterior decisión se notificó por aviso a la empresa **Transportes Rápido Tolima S.A.** (archivo Nro. 20165500410025 expediente administrativo) y dentro del término concedido para rendir descargos, la empresa mediante escrito radicado el 23 de septiembre de 2016 (fls. 15 a 23) se pronunció respecto a la Resolución Nro. 41002 de 23 de agosto de 2016 que dio apertura a la investigación administrativa.

La Superintendencia de Puertos y Transporte mediante Resolución Nro. 17834 del 11 de mayo de 2017, declaró responsable a la empresa **Transportes Rápido Tolima S.A.**, por contravenir el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, por incurrir en la conducta descrita en el artículo 1º, Código 590 de la Resolución 10800 de 2003, imponiéndole sanción de multa equivalente a seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la época de la comisión de los hechos, considerando “(...). *Así las cosas, es claro que dicho informe en su integridad, establece claramente, que si bien portaba la planilla de viaje ocasional, el servicio que se encontraba prestando lo cobraba de manera individual, del cual se deduce que se encontraba prestando un servicio no autorizado para el día 6 de diciembre de 2014, el cual corresponde, efectivamente, dentro de lo normado en la referida Resolución 10800 de 2003, una conducta sancionable a las empresas públicas de transporte automotor especial, en ese orden de ideas, debe entender la encausada que en el informe de infracción, por efectos prácticos, solo se diligencia el código de infracción que a su vez corresponde a la codificación establecida en la pluricitada Resolución 10800 de 2003, pero no debe perderse de vista que dichos códigos de infracción deben interpretarse de manera armónica y coherente con el espectro completo de la normatividad de transporte establecida en Colombia. Además, debe recordarse, que dentro de la resolución que abrió investigación e imputó cargos se individualizó e identificó perfectamente todas las normas que se reputan transgredidas.*

(...).

Debido a que en el expediente obra como plena prueba el Informe Único de Infracciones de Transporte Nro. 329683 impuesto al vehículo de placas SMWV-504 por haber vulnerado las normas de servicio público de transporte terrestre automotor, este Despacho declarará responsable a la empresa investigada por incurrir en la conducta descrita en la infracción 590 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003, esto es “Cuando se compruebe que el equipo está prestando un servicio no autorizado, entendiéndose como aquel servicio que se presta a través de un vehículo automotor de servicio público sin el permiso o autorización correspondiente para la prestación del mismo.” en atención a lo normado en el literal d) y e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, por lo tanto existe una concordancia específica e intrínseca con el código de infracción 474 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003 que

Sentencia 1ª instancia
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00003-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Transportes Rápido Tolima S.A.
Parte demandada: Superintendencia de Puertos y Transporte

reza “No suministrar la planilla de viaje ocasional o cobrar suma adicional a la establecida por el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien este delegue.” La conducta está tipificada como contravención en la Ley 336 de 1996, la cual también estatuye la correspondiente sanción por el hecho que se investiga.” (archivo Nro. 20175500178345 expediente administrativo).

La Resolución 19886 de 2018 indicó en su parte considerativa que “(...). El agente registra en el IUIT 329683 en donde manifiesta que el vehículo SWM504, presenta la planilla de viaje ocasional cobrándole a cada pasajero pasaje individual, es decir, está prestando un servicio no autorizado (Cód. 590) al cobrar suma adicional a la establecida por el Ministerio de Transporte (Cód. 474) (...) imponiendo su firma y conminando al conductor del vehículo a suscribir la información que el funcionario diligenció en el informe único de Infracción de Transporte. En el presente caso, se puede observar que el conductor no objetó de ninguna manera el contenido del IUIT en mención, puesto que el policía no manifestó ello dentro del informe. (...)” (fls. 32 a 42).

Igualmente, está probado que la empresa **Transportes Rápido Tolima S.A.** el 13 de junio de 2017 interpuso los recursos de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución Nro. 17834 de 11 de mayo de 2017. Por Resolución Nro. 49961 de 6 de octubre de 2017 la Supertransporte resolvió el recurso de reposición sin modificar lo decidido (archivo Nro. 20175500499615 expediente administrativo) y concedió el recurso de apelación, decisión que se confirmó mediante la Resolución Nro. 19886 de 30 de abril de 2018 que resolvió el recurso de apelación (fls. 32 a 42).

Con oficio Nro. 20185500460911 de 3 de mayo de 2018 se citó a la empresa **Transportes Rápido Tolima S.A.** para la diligencia de notificación personal de la Resolución Nro. 19886 de 30 de abril de 2018 (fl. 44).

En la Resolución Nro. 41002 de 23 de agosto de 2016, por la cual la Superintendencia de Puertos y Transporte abrió investigación sancionatoria administrativa contra la empresa **Transportes Rápido Tolima S.A.** se formuló un único cargo de la manera siguiente: “Cargo único: La empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera **Transportes Rápido Tolima S.A.** identificada con N.I.T. 890700476-5, presuntamente transgredió lo dispuesto en el artículo 1, código de infracción Nro. 590 esto es “(...). Cuando se compruebe que el equipo está prestando un servicio no autorizado, entendiéndose como aquel servicio que se presta a través de un vehículo automotor de servicio público sin el permiso o autorización correspondiente para la prestación del mismo; o cuando este se preste contrariando las condiciones inicialmente otorgadas. (...)” de la Resolución Nro. 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, en concordancia con el código 474 de la misma resolución que prevé “(...). No suministrar la planilla de viaje ocasional o cobrar suma adicional a la establecida por el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien este delegue. (...)”, acorde con lo normado en los literales d) y e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Así las cosas, del Informe Único de Infracción de Transporte antes relacionado, surge evidencia suficiente que permite deducir con alto grado de racionalidad, la presunta violación a las normas mencionadas, y en atención a lo estipulado en el artículo 50 de la Ley 336/96 esta Superintendencia se encuentra en la obligación legal y constitucional de abrir investigación administrativa a fin de determinar la posible responsabilidad de la empresa investigada.” (fls. 25 a 27).

La Ley 336 de 1996, tipifica como infracción, para la época de los hechos, la 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:

(...).

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;
- 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) mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes, y
- e. Transporte aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes.”

Ahora bien, mediante el Decreto 3366 de 21 de noviembre de 2003, se estableció el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor. Como se indicó, el Consejo de Estado¹⁸ en sentencia del 19 de mayo de 2016 resolvió las acciones de nulidad (acumuladas) instauradas contra el Decreto Reglamentario 3366 de 21 de noviembre de 2003¹⁹, expedido por el Gobierno Nacional, declarando 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 de dicho decreto.

Al respecto, la Corporación indicó “**Potestad reglamentaria, principio de legalidad y reserva de ley.**

En los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57 del Decreto 3366 de 2003, normas demandadas, el Gobierno Nacional estableció el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y determinó unos procedimientos para imponerlas. (...).

En la Ley 105 de 1993, que contiene disposiciones básicas sobre transporte y en la Ley 336 de 1996 por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte, el legislador estableció el régimen sancionatorio en esta materia. El artículo 9º de la Ley 105 de 1993 estableció que

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. GUILLERMO VARGAS AYALA, Radicado Nro. 11001-03-24-000-2008-00107-00, acumulado Nro. 11001-03-24-000-2008-00098-00, providencia del 19 de mayo de 2016.

¹⁹ “Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte publico terrestre automotor y se determinan unos procedimientos.”

“las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte.” En este artículo se precisó quiénes son sujetos de sanción y cuáles son las sanciones aplicables, discriminándolas en amonestación, multas, suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora, y la inmovilización o retención de vehículos.

Por su parte, el Capítulo Noveno del Título Primero de la Ley 336 de 1996 (artículos 44 a 52) regula las “sanciones y procedimientos” en materia de transporte público. En el artículo 46 de esta ley se prevé lo siguiente: (...).

(...). 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.

(...).

En esa medida el acto está viciado de nulidad, (...), 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.

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.”

Así, las disposiciones demandadas del Decreto Reglamentario 3366 de 2003 se declararon nulas por extralimitación del ejercicio de la potestad reglamentaria por desconocer la reserva de la ley en materia sancionatoria, previo análisis relacionado con la Ley 336 de 1996 que establece el régimen sancionatorio en materia del servicio de transporte, y con el artículo 9 de la Ley 105 de 1993 que determina los sujetos de las sanciones y las sanciones aplicables, según el marco de cada modo de transporte. De esa manera, el Consejo de Estado concluyó que la ley determinó quienes eran los sujetos sancionables y las sanciones por imponer, no obstante, no describió las conductas establecidas como sancionables, ni tampoco facultó al Ejecutivo para que las determinara como lo hizo en el Decreto 3366 de 2003.

El artículo 53 del Decreto 3366 de 2003 que confirió facultades al Ministerio de Transporte para reglamentar el formato del Informe de Infracciones de Transporte no fue anulado por el Consejo de Estado. Con sustento en dicho artículo, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución Nro. 10800 de 12 de diciembre de 2003, la cual en el artículo 1 dispuso lo siguiente “Codificación.- La codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor será la siguiente:

(...).

SANCIONES A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO DE PASAJEROS Y MIXTO POR CARRETERA.

(...).

474. No suministrar la Planilla de Viaje Ocasional o cobrar suma adicional a la establecida por el Ministerio de transporte o la autoridad en quien este delegue.

(...).

INFRACCIONES POR LAS QUE PROCEDE LA INMOVILIZACIÓN.

(...).

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

(...)."

Atendiendo lo anterior, se transcribieron los códigos que sirvieron de fundamento a los actos demandados cuyo contenido indica que una infracción por la cual se le impuso sanción de multa a la empresa demandante fue la establecida en el Código 474 de la Resolución Nro. 10800 de 2003, que confrontada con la infracción descrita en el Decreto 3366 de 2003, corresponde a la misma prevista en el artículo 24, literal e) de dicho decreto (No suministrar la Planilla de Viaje Ocasional o cobrar suma adicional a la establecida por el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien este delegue) que fue anulada por el Consejo de Estado en la sentencia citada, y que fue reproducida en la Resolución Nro. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte.

A su vez, la parte demandada indicó que la empresa demandante incurrió en la infracción con código 590 de la Resolución Nro. 10800 de 2003, que confrontada con el Decreto 3666 de 2003 en el artículo 48, numeral 5, y artículo 53 del decreto en comento indican "*Cuando se compruebe que el equipo no reúne las condiciones técnico mecánicas requeridas para su operación o se compruebe que presta un servicio no autorizado. En este último caso el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco (5) días, por segunda, vez 20 días.*" y "*Servicio no autorizado. Entiéndase por servicio no autorizado, el que se realiza a través de un vehículo automotor de servicio público, sin el permiso o autorización correspondiente para la prestación del mismo; o cuando este se preste contrariando las condiciones inicialmente otorgadas.*"

Respecto de esta última codificación, el Despacho precisa que si bien los artículos 48 y 53 del Decreto 3366 de 2003 no fueron objeto de pronunciamiento por parte del Consejo de Estado en la sentencia que declaró la nulidad de varios de los artículos contenidos en el Decreto 3366 de 2003, lo cierto es que la conducta que describen es constitutiva de la medida de inmovilización del vehículo y no de la imposición de sanción pecuniaria.

En efecto, el Decreto 3366 de 2003, disponía en relación con las sanciones a las empresas de transporte público colectivo de pasajeros y mixto por carretera, que estas serían sancionadas con multa de 1 a 5 s.m.l.m.v. cuando "*Artículo 24. Serán sancionadas las empresas de Transporte Público de pasajeros y Mixto por carretera con multa*

de uno (1) a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones:

(...).

e) No suministrar la Planilla de Viaje Ocasional o cobrar suma adicional a la establecida por el Ministerio de transporte o la autoridad en quien este delegue.”

A su vez, el decreto en comento dispone que la inmovilización del vehículo, como medida preventiva, procede cuando “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.

(...).

5. Cuando se compruebe que el equipo no reúne las condiciones técnico mecánicas requeridas para su operación o se compruebe que presta un servicio no autorizado. En este último caso el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco (5) días, por segunda, vez 20 días, y por tercera vez, 40 días.”²⁰ (Subraya fuera de texto).

De manera que debe diferenciarse entre, de una parte, la sanción pecuniaria que se deriva de las infracciones contenidas en el artículo 24 del Decreto 3366 de 2003, codificadas en el artículo 1 de la Resolución Nro. 10800 de 2003, y de otra, las causales de inmovilización como medida preventiva cuando ocurra cualquiera de las conductas previstas en el artículo 48 del Decreto 3366 de 2003.

Así como la conducta por la cual finalmente se sancionó a la empresa **Transportes Rápido Tolima S.A.** fue “No suministrar la Planilla de Viaje Ocasional o cobrar suma adicional a la establecida por el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien este delegue.”, lo procedente era la inmovilización del vehículo como aconteció, y no la aplicación de la multa establecida en el artículo 46, literales d) y e) de la Ley 336 de 1996 como lo realizó la parte demandada.

Sobre este punto, el Despacho precisa que la Ley 105 de 1993²¹ en el artículo 9 señaló los sujetos objeto de sanción, y las sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte como amonestación, multas, suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora, inmovilización o retención de vehículos. Por su parte, la Ley 336 de 1996 en el artículo 44 y siguientes, determinó los criterios para efectos de establecer los sujetos y las sanciones a imponer respecto de lo regulado por el artículo 9 de la Ley 105 de 1993, como se vio.

Para la Corte Constitucional “2.2. Según el artículo 125 del CNTT la inmovilización es una sanción que “consiste en suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público”, la cual se impone en aquellos casos en que el

²⁰ El Despacho indica al respecto, que el aparte final “...y si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.”, del numeral 5 del artículo 48 del Decreto 3366 de 2003 fue declarado nulo por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Radicado Nro. 11001-03-24-000-2007-00047-00, sentencia del 18 de octubre de 2012.

²¹ “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.”

vehículo o el conductor no cumplen con alguno de los requisitos que se exige la ley para poder circular. (...)."

2.3. Así pues, la inmovilización no es una segunda sanción, autónoma e independiente a la multa, que conlleve juzgar dos veces al conductor por haber cometido una sola infracción. Se trata de dos sanciones complementarias, consecuencia jurídica de un mismo "enjuiciamiento". Considerar que las disposiciones contenidas en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Territorial, violan el principio de non bis in idem, supone confundir los conceptos de "sanción" y "enjuiciamiento". (...).

*2.4. La inmovilización es una medida administrativa de carácter sancionatorio, complementaria a la multa, que se impone en los eventos que la autoridad no puede permitir que el vehículo sancionado continúe circulando."*²² (Énfasis fuera de texto).

La anterior distinción es necesaria en el caso bajo estudio, por cuanto el informe de infracción de transporte Nro. 329683 empleó el código de infracción Nro. 590, que como se señaló, aplica cuando se comprueba que el equipo presta un servicio no autorizado, lo cual da lugar a inmovilización. No obstante, los actos administrativos demandados también se sustentaron en la infracción por el código Nro. 474, lo cual permite la imposición de multa.

Según se explicó, la Resolución Nro. 10800 de 2003, artículo 1 codificó las infracciones de tránsito, como el 474, y reprodujo las disposiciones contenidas en el Decreto 3366 de 2003 como la sanción pecuniaria que se deriva de las infracciones del artículo 24 de dicho decreto que fue declarado nulo por el Consejo de Estado, y en ese sentido no podría tener efectos por la pérdida de ejecutoriedad de ese acto, esto significa que no procedía la sanción pecuniaria de multa.

Como la multa y la inmovilización son medidas administrativas de carácter sancionatorio complementarias, esto es, consecuencia jurídica de un mismo enjuiciamiento; como la infracción que acontece cuando el equipo está prestando un servicio no autorizado por falta de planilla de viaje ocasional, con la explicación antes expuesta, no procedía la multa pero sí la inmovilización como ocurrió.

Si bien, la Ley 336 de 1996 en el artículo 46 determinó la sanción a imponer como multa y en el artículo 49 la inmovilización, lo cierto es que la administración al momento de expedir los actos administrativos demandados, respecto de la primera, se sustentó en infracciones y codificaciones que no tenían sustento legal, y en el segundo caso aplicó la inmovilización como correspondía, por tanto, no podía dar curso a la multa señalada en la Ley 336 de 1996, artículo 46, mediando las regulaciones analizadas.

Así las cosas, para el Despacho los actos administrativos demandados contenidos en la **Resolución Nro. 17834 de 11 de mayo de 2017** por la cual la Superintendencia de Puertos y Transporte resolvió la investigación administrativa contra la parte demandante sancionándola con multa de 6 s.m.l.m.v. y la **Resolución Nro. 19886 de 20 de abril de 2018**, que resolvió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Resolución Nro. 17834 de 11 de mayo de 2017, en la cual ha

²² Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-018 de 20 de enero de 2004, Expedientes D-4696 y D-4697, M.P. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

de entenderse la Resolución Nro. 49961 de 6 de octubre de 2017 que resolvió un recurso de reposición contra la Resolución Nro. 17834 de 2017, según el artículo 163 de la Ley 1437 de 2011 fueron expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse, por lo que deberá declararse su nulidad.

A su vez, el Despacho considera que en el presente asunto se configura el decaimiento del acto administrativo y pérdida de fuerza ejecutoria del código de infracción Nro. 474 del artículo 1 de la Resolución Nro. 10800 de 2003, por cuanto el Consejo de Estado declaró nulo, entre otros, el artículo 24 del Decreto 3366 de 2003 que fue el fundamento jurídico del acto administrativo demandado, y que no podía ser aplicable según lo establecido en el artículo 237²³ de la Ley 1437 de 2011, ni formal, ni materialmente.

Por consiguiente, la **excepción de mérito** de *i. Frente al cargo único*, propuesta por la Superintendencia de Puertos y Transporte se declarará no probada.

De otra parte, la empresa demandante pretendió a título de restablecimiento del derecho ordenar a la Superintendencia de Puertos y Transporte a revocar la sanción impuesta; como reparación del daño por concepto de **perjuicios materiales, i. daño emergente: a.** gastos profesionales en materia administrativa para la atención específica de la actuación administrativa que se pactaron en la suma de \$5'000.000 de pesos; **b.** gastos de fotocopias, empastados, envíos, desplazamientos, etc., por la suma de \$500.000 pesos; **ii. lucro cesante:** sin especificar ni tasar este concepto; por concepto de **perjuicios morales** la suma de 5 s.m.l.m.v., por mala imagen, publicidad negativa, estrés y afectación moral de los empleados de la empresa, y ordenar a la parte demandada que se abstenga de continuar con el trámite de cobro y materialización de medidas cautelares con ocasión de la sanción impuesta.

Al respecto el Despacho indica que **i.** la nulidad de los actos administrativos demandados implica su invalidez, luego la sanción que impusieron perdió sus efectos, lo cual, también dejaría sin sustento cualquier procedimiento administrativo de cobro coactivo que se haya iniciado con base en tales actos; **ii.** la parte demandante no demostró el pago de la sanción, no obstante, en el evento que lo haya hecho, se ordenará a la Superintendencia de Puertos y Transporte que le reintegre el monto de lo pagado por concepto de la multa impuesta junto con su indexación, según lo previsto en los artículos 187 y 192 de la Ley 1437 de 2011; **iii.** no hay prueba en el proceso que demuestre que la expedición de los actos administrativos demandados le causaron un daño a la parte demandante que implique el reconocimiento y pago de perjuicios materiales (daño emergente y lucro cesante) y morales como lo pretendió, por lo que tales pretensiones se negarán.

Condena en costas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del C. de P.A. y de lo C.A., en concordancia con el artículo 365, numeral 1 del C.G. del P., habrá lugar a condenar en costas a la parte vencida en el proceso. No obstante, el numeral 5 de dicho artículo dispone que en caso de que la demanda prospere parcialmente, el juez podrá

²³ “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.”

Sentencia 1ª instancia
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00003-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Transportes Rápido Tolima S.A.
Parte demandada: Superintendencia de Puertos y Transporte

abstenerse de condenar en costas. Como en este asunto se accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda, no habrá lugar a condenar en costas.

Decisión:

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, Distrito Judicial del Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

Resuelve:

PRIMERO: Declarar no probada la excepción de mérito: *i. Frente al cargo único*, propuesta por la Superintendencia de Puertos y Transporte, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO: Declarar la nulidad de los actos administrativos demandados contenidos en la **Resolución Nro. 17834 de 11 de mayo de 2017, Resolución Nro. 49961 de 6 de octubre de 2017 y Resolución Nro. 19886 de 20 de abril de 2018**, expedidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte que impusieron sanción consistente en multa a la empresa **Transportes Rápido Tolima S.A.**, de conformidad con lo expuesto.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, declarar que la empresa **Transportes Rápido Tolima S.A.** no está obligada a pagar ninguna suma en favor de la Superintendencia de Puertos y Transporte por concepto de sanción consistente en multa impuesta en los actos administrativos anulados, y **condenar** a la Superintendencia de Puertos y Transporte, en el evento que se haya realizado el pago, a que le reintegre a la parte demandante el monto de lo pagado por concepto de la multa impuesta junto con su indexación, según lo previsto en los artículos 187 y 192 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con lo expuesto.

CUARTO: Negar las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto.

QUINTO: Sin costas, de conformidad con lo expuesto.

SEXTO: Ordenar la devolución de los remanentes que por gastos procesales consignó la parte demandante, si los hubiere.

SÉPTIMO: En firme esta sentencia, archívese el expediente.

Cópiese, Notifíquese y Cúmplase²⁴

El Juez,



José David Murillo Garcés

²⁴ **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó y suscribió por los canales electrónicos oficiales del Juzgado Quinto Administrativo Oral del circuito de Ibagué y de la misma manera fue firmada.

Sentencia 1ª instancia
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00003-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Transportes Rápido Tolima S.A.
Parte demandada: Superintendencia de Puertos y Transporte