

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, primero (1) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: COOPERATIVA DE MOTORISTAS DEL HUILA Y CAQUETÁ - COOMOTOR LTDA.
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
Radicado: 73001-33-33-006-2016-00132-00
Asunto: SANCIÓN ADMINISTRATIVA

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 179 y 187 del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovió la Cooperativa de Motoristas del Huila y Caquetá - Coomotor Ltda. en contra de la Nación – Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte.

1. PRETENSIONES

1.1. Que se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. 14012 del 25 de septiembre de 2014, 10992 del 25 de junio de 2015 y 20984 del 16 de octubre de 2015, proferidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, por medio de las cuales se decide una investigación administrativa y se impone una multa en contra de la Cooperativa de Motoristas del Huila y Caquetá - Coomotor Ltda.

1.2. Que como consecuencia de la anterior declaración y, a título de restablecimiento del derecho, se reconozcan los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y lucro cesante, al igual que los perjuicios morales causados por la Superintendencia de Puertos y Transporte con la expedición de los actos administrativos enjuiciados.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los siguientes hechos:

2.1. Mediante Resolución No. 8057 del 22 de mayo de 2014, la Superintendencia de Puertos y Transporte inició investigación administrativa contra la Cooperativa de Motoristas del Huila y Caquetá - Coomotor Ltda., formulando como único cargo la

presunta infracción al código 560 de la Resolución No. 10800 de 2003, teniendo en cuenta el Informe Único de Infracción al Transporte IUIT No. 169651 del 24 de diciembre de 2011.

2.2. El referido acto administrativo fue notificado por aviso el 16 de junio de 2014, y mediante radicado No. 2014-560-041755-2 del 22 de junio de 2014, del 2 la empresa investigada presentó escrito de descargos.

2.3. A través de Resolución No. 14012 del 25 de septiembre de 2014, la Superintendencia de Puertos y Transporte falló la investigación aludida e impuso a la empresa demandante sanción de multa por cincuenta y tres (53) SMMLV, equivalentes a veintiocho millones trescientos ochenta y seis mil ochocientos pesos (\$28.836.800), cuya notificación por aviso se dio el 14 de octubre siguiente.

2.4. Contra la anterior decisión, la empresa sancionada interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, a través de radicado No. 2014-560-066865-2 del 23 de octubre de 2014.

2.5. El recurso de reposición fue resuelto por Resolución No. 10992 del 25 de junio de 2015, confirmando en todas sus partes la decisión inicial, sin tener en cuenta los argumentos esbozados, ni pronunciarse sobre las pruebas solicitadas y no practicadas, como tampoco analizó la adición al recurso que fue presentada con antelación, limitándose a tener como pruebas el Informe Único de Infracción al Transporte No. 169651 del 24 de diciembre de 2011 y el ticket de báscula No. 971528 de la misma fecha, desconociendo asimismo la solicitud de certificación de calibración de la báscula que determina el sobrepeso en el acto administrativo recurrido, cometiendo así una serie de irregularidades que viciaron la investigación, configurándose las causales de violación a norma superior, falsa motivación y violación al derecho de defensa y contradicción.

2.6. Mediante Resolución No. 20984 del 16 de octubre de 2015, la entidad demandada resolvió el recurso de apelación impetrado, modificando la sanción impuesta en el sentido de fijar la multa en veintisiete (27) SMMLV.

2.7. La sanción se fundamentó en el Informe Único de Infracción de Transporte No. 169651 del 24 de diciembre de 2011, el cual a su vez se basó en el ticket de báscula No. 971528 de la misma fecha, donde se determinó que según la báscula Norte Flandes de la Concesión Neiva – Girardot, el vehículo de placa TBO-012 transportaba carga con sobrepeso de 265 kg adicionales, teniendo en cuenta que el peso bruto vehicular máximo para un camión (C2) es de 17.000 kg y una tolerancia positiva de 425 kg, conforme a lo establecido en el artículo 8 de la Resolución No. 4100 de 2004, modificado por el artículo 1º de la Resolución No. 1782 de 2009 y que, presuntamente, el vehículo objeto de infracción al pasar por dicha báscula tenía un peso de 17.690 kg.

2.8. El monto de la sanción impuesta a la empresa demandante, se fijó con base en la escala de graduaciones establecida por la Supertransporte a través del Memorando No. 20118100074403 del 10 de octubre de 2011, en el cual se determinó que los vehículos camión con designación C2, clasificación a la cual pertenece el vehículo presuntamente con sobrepeso, tendrían una sanción de un (1) SMMLV por cada 5 kg de sobrepeso.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. Superintendencia de Puertos y Transporte (Fls. 137–152).

A través de apoderado judicial contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones y aceptando algunos hechos, bajo el argumento que los actos enjuiciados se encuentran revestidos de plena legalidad, por haber sido expedidos con competencia para ello y respetando las normas superiores en que debían fundarse, sin que con la demanda se logre desvirtuar la presunción de legalidad que los ampara.

Destacó, que los actos administrativos demandados fueron expedidos conforme a lo dispuesto en el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011, en concordancia con lo normado en el artículo 8 de la Resolución No. 4100 de 2004 del Ministerio de Transporte, modificada por el artículo 1º código 560 de la Resolución No. 10800 de 2003, al transportar mercancías con peso superior al autorizado sin importar el permiso correspondiente; lo anterior, considerando que el transporte público terrestre automotor no es un servicio que se presta sin regulación del Estado, sino que es controlado por las autoridades competentes, primando el interés general sobre el particular.

Respecto del monto de la sanción impuesta, sostuvo que es errado el argumento de la parte demandante al asegurar que se fijó con fundamento en el Memorando No. 20118100074403, como quiera que la graduación de la misma se hizo conforme a criterios objetivos como el sobrepeso detectado en el vehículo, la afectación a la malla vial nacional y el margen de tolerancia, precisando que el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011, por el cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, lo que hizo fue suprimir del texto del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 (Estatuto General del Transporte) la parte que castigaba con el máximo de la sanción prevista (700 SMMLV) las conductas allí descritas, entre ellas, el exceso en los límites permitidos sobre dimensiones, peso y carga, quedando al arbitrio de la administración determinar el monto de la sanción bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.

Señaló, que el vehículo por el cual fue sancionada la empresa demandante de placas TBO-012, se encuentra dentro del rango de designación C2, correspondiéndole un peso máximo de 17.000 kg y un nivel de tolerancia positiva

de medición de 425 kg, según lo establecido en el artículo 8º de la Resolución No. 4100 de 2004, aclarando que el margen de tolerancia no puede entenderse como el peso máximo con el cual pueden salir cargados los vehículos desde el origen, ya que estos están previstos para contingencias del orden instrumental externo y que eventualmente puedan presentarse durante el transporte de carga.

Indicó así mismo, que la empresa sancionada tenía la carga de demostrar que hubo alteración en los registros de la báscula en la que se realizó el pesaje del vehículo, la cual arrojó un peso de 17.690 kg, es decir, que tenía 265 kg adicionales de acuerdo al ticket de báscula, sin embargo, no logró desvirtuar el contenido del Informe Único de Infracciones de Transporte No. 169651, que fue uno de los documentos básicos para abrir la investigación, elaborado por un agente de policía de tránsito lo cual le atribuye el carácter de documento público que se presume auténtico mientras no se demuestre lo contrario.

Refirió, que la conclusión del procedimiento administrativo sancionatorio observó todas las garantías del debido proceso, tan es así, que la empresa sancionada ejerció su defensa interponiendo los recursos de ley.

Finalmente, propuso las excepciones de mérito de *“Improcedencia de las pretensiones, falta de causa para demandar, inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido”*.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte demandante (Fls. 288-303).

Luego de hacer un recuento de la actuación administrativa que dio origen a la presente controversia y de reiterar los argumentos expuestos en el libelo; sostuvo que, la resolución que impuso la sanción se encuentra viciado de nulidad en razón a que no estableció el sobrepeso endilgado, y, como criterio para graduar la sanción tuvo en cuenta los parámetros señalados en el Memorando 20118100074403 del 10 de octubre de 2011, acto que no se encuentra ajustado al ordenamiento legal, como quiera que sólo se publicó en la página web sin que surtiera el trámite respectivo para esta clase de actos, razón por lo que indica que que mal hizo la Superintendencia de Puertos y Transporte en fundamentar su decisión en dicho acto administrativo, obviando la aplicación del principio de legalidad y del debido proceso, siendo esto tan evidente que la misma administración decidió dejarlo sin efecto a través del Memorando No. 20168000006083 del 18 de enero de 2016, expedido por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, donde hizo ajustes de proporcionalidad, por lo que se infiere que aquel era contrario a los principios de legalidad y tipicidad.

Consideró que, la Superintendencia al expedir los actos administrativos enjuiciados desconoció el debido proceso y, el derecho de defensa y audiencia, habida cuenta que no realizó un análisis de razonabilidad y proporcionalidad de la sanción, y

tampoco, decretó las pruebas solicitadas ni realizó un estudio sobre la pertinencia y utilidad de las mismas; de ahí, que señale que la sanción impuesta es desproporcionada, excesiva e injustificada.

En igual sentido, hace referencia al concepto proferido por el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, el 5 de marzo de 2019, en lo que tiene que ver con el alcance de la nulidad parcial del Decreto 3366 de 2003, y sus efectos, respecto la Resolución 10800 de 2003.

Por lo anterior entonces solicita se acceda a las pretensiones de la demanda declarando la nulidad de los actos demandados y como consecuencia el restablecimiento del derecho que señala estar debidamente demostrado.

4.2 Parte demandada

Guardó silencio

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Procede el despacho a determinar si, ¿los actos administrativos expedidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte a través de los cuales sancionó a la Cooperativa de Motoristas de Huila y Caquetá Ltda “COOMOTOR” con multa de veintisiete (27) SMLMV se encuentran ajustados a derecho o fueron expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse o con violación al debido proceso?

6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

6.1 Tesis de la parte demandante.

Debe accederse a las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que los actos administrativos aquí acusados y expedidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte, son decisiones administrativas viciadas de nulidad, toda vez que fueron expedidos con violación directa de la norma superior en que debieron fundarse, falta de competencia, falsa motivación, violación al derecho de audiencia y de defensa y desviación de poder, pues no se tuvo en cuenta un adecuado recaudo y apreciación del material probatorio allegado a la investigación administrativa.

6.2. Tesis de la parte demandada

6.2.1. Superintendencia de Puertos y Transporte.

Deben negarse las pretensiones de la demanda, toda vez que la investigación administrativa se desarrolló conforme a los postulados del debido proceso y el derecho de defensa, los actos administrativos demandados se expidieron con competencia para ello y conforme a la normatividad vigente, no existiendo vicio de nulidad alguno en la actuación, por cuanto se sustentó en las pruebas recaudadas que demostraron la infracción en que incurrió la empresa demandante, por exceder el peso máximo permitido para los vehículos de transporte de carga.

6.3. Tesis del despacho.

Considera el Despacho que debe accederse a las pretensiones de la demanda, como quiera que, el fundamento para la sanción impuesta a COOMOTOR proviene de la conducta clasificada en el artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003, con el código 560, no obstante, en virtud la declaratoria de nulidad parcial del Decreto 3366 de 2003, se produjo el decaimiento de dicho acto administrativo, perdió su fuerza ejecutoria y dejó de producir efectos.

7. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. El 24 de diciembre de 2011, el vehículo tipo camión categoría C2 de placa TBO-012 fue sometido a control de peso en la Báscula Norte – Flandes, reportando un sobrepeso de 240 kg.	Documental: Copia tiquete de peso de fecha 24 de diciembre de 2011, emitido por la Concesión Neiva – Girardot – Báscula Norte (Fl. 160 vto).
2. En la misma fecha fue impuesta la infracción con código 560, al vehículo de placa TBO-012 afiliado a la Cooperativa de Motoristas del Huila y Caquetá, por transportar encomiendas con de sobrepeso.	Documental: Copia Informe Único de Infracciones de Transporte No. 0-169651 de fecha 24 de diciembre de 2011, expedido por la autoridad de tránsito (Fl. 159).
3. Con fundamento en la documentación referida, el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor (E) dio apertura a una investigación administrativa en contra de la Cooperativa de Motoristas del Huila y Caquetá – Coomotor Ltda.	Documental: Copia de la Resolución No. 008057 del 22 de mayo de 2014 (Fls. 161-162).
4. A través de su representante legal, la empresa investigada rindió los respectivos descargos frente a la investigación administrativa iniciada en su contra.	Documental: Copia del escrito de descargos radicado el 27 de junio de 2014 bajo el No. 2014-560-041755-2 (Fls. 169-173).
5. La empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de carga Cooperativa de Motoristas del Huila y Caquetá – Coomotor Ltda., fue declarada responsable por incurrir en la conducta descrita en el artículo 1º, código 560 de la Resolución No. 10800 de 2003 expedida por	Documental: Copia de la Resolución No. 014012 del 25 de septiembre de 2014 (Fls. 174-182).

el Ministerio de Transporte, en virtud de lo cual se le sancionó con multa de 53 SMMLV.	
6. Contra la anterior decisión, el representante legal de la empresa sancionada interpuso oportunamente recurso de reposición y en subsidio apelación.	Documental: Copia del escrito contentivo de los recursos interpuestos, radicado el 23 de octubre de 2014 bajo el No. 2014-560-066865-2 (Fls. 189-194).
7. El Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor (E), resolvió el recurso de reposición impetrado, confirmando en todas sus partes la Resolución No. 014012 del 25 de septiembre de 2014.	Documental: Copia de la Resolución No. 0010992 del 25 de junio de 2015 (Fls. 196-201).
8. El Superintendente de Puertos y Transporte resolvió el recurso de apelación, modificando el numeral 2º de la Resolución No. 014012 del 25 de septiembre de 2014, en el sentido de fijar la multa impuesta a la empresa sancionada en la suma equivalente a 27 SMMLV.	Documental: Copia de la Resolución No. 20984 del 16 de octubre de 2015 (Fls.203-205).
9. Durante el año 2011, la Báscula Norte - Flandes cumplió con las pruebas y requisitos de calibración a instrumentos de pesaje de funcionamiento.	Documental: Copia certificados de calibración del 8 de septiembre de 2011 (Fl. 12-14 Cdn. Pruebas Parte Demandante).
10. La Superintendencia de Industria y Comercio, mediante inspección documental con radicado No. 12-072053, adelantó control metrológico legal a la báscula mencionada, por el período 2008 a 2011, cuyo resultado fue conforme y, por ende, no se encontró mérito para iniciar investigación alguna.	Documental: Oficio No. 6102 Rad: 18-128235-1-0 del 27 de abril de 2018, (Fls. 20 Cdn. Pruebas Parte Demandante).

8. DE LA NATURALEZA, FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LA SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE

Mediante el artículo 25 de la Ley 01 de 1991, se dispuso la creación de la Superintendencia General de Puertos adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, revistiéndose al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de 1 año, para crear su estructura y determinar sus funciones, entre otros aspectos.

Es así que, a través del Decreto 2681 del 29 de noviembre del mismo año, se estableció dicha Superintendencia como un organismo de carácter administrativo y técnico, con autonomía administrativa y financiera, siendo la encargada de ejercer la inspección y vigilancia de las actividades portuarias de las Asociaciones Portuarias, Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios, Usuarios de Puerto, beneficiarios de las licencias o autorizaciones a las que se referían los artículos 27, numeral 27.10 y 39 de la Ley 01 de 1991, de las personas públicas o privadas que manejaran embarcaderos y muelles, y respecto de la actividad portuaria fluvial, su competencia se extendía a aquellas partes de los ríos, donde Puertos de Colombia tenía instalaciones o ejercía funciones públicas de acuerdo con la citada Ley.

Luego, a través del Decreto 2171 de 1992, se reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y, mediante el Decreto 101 de 2000, se modificó la denominación de la Superintendencia General de Puertos por la de Superintendencia de Puertos y Transporte – Supertransporte (art. 40), delegándose en ella las funciones de inspección, control y vigilancia que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, de conformidad con la Ley y demás disposiciones que así lo señalaren (art. 41).

Así mismo, se determinó que estarán sometidas a inspección, vigilancia y control de la Supertransporte, exclusivamente para el ejercicio de la delegación prevista en los artículos 40, 41 y 44 de este decreto o en las normas que lo modifiquen: i) las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte; ii) las entidades del Sistema Nacional de Transporte, establecidas en la ley 105 de 1993, excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden; iii) los concesionarios, en los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte en lo relativo al desarrollo, ejecución y cumplimiento del contrato, sobre los cuales se ejercerá inspección y vigilancia; iv) los operadores portuarios; v) las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten servicios de instrucción y capacitación del servicio público de transporte y vi) las demás que determinen las normas legales (art. 42 modificado por el art. 4 del Decreto 2741 de 2001).

Posteriormente, se expide el Decreto 1016 de 2000, por medio del cual se reestructura dicha Superintendencia, estableciéndola como un organismo de carácter administrativo y técnico, adscrito al Ministerio de Transporte, con autonomía administrativa y financiera, encargada de cumplir las funciones previstas en la Ley 01 de 1991 y las delegadas en el Decreto 101 del 2 de febrero de 2000, fijando así mismo como su objeto, ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, en materia de puertos de conformidad con la Ley 01 de 1991 y en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, de conformidad con la delegación prevista en el Decreto 101 de 2000, precisando que la aludida delegación se circunscribe a la labor de inspeccionar, vigilar y controlar: a) la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte; b) la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte; c) los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación, explotación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte y d) la aplicación de las normas para el desarrollo de la gestión de infraestructura propia del sector transporte (Art. 3).

Respecto de sus funciones, fijó entre otras, las de “1. Velar por el desarrollo de los principios de libre acceso, calidad y seguridad, en la prestación del servicio de transporte y de la infraestructura de transporte. 2. Inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas internacionales, leyes, decretos, regulaciones, reglamentos y actos administrativos que regulen los modos de transporte. 3. Sancionar y aplicar las sanciones correspondientes por violación a las normas nacionales, internacionales, leyes, decretos, regulaciones, reglamentos y actos administrativos que regulen los modos de transporte, en lo referente a la adecuada prestación del servicio y preservación de la infraestructura de transporte de conformidad con las normas sobre la materia. 4. Inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas nacionales de tránsito, y sancionar y aplicar las sanciones correspondientes salvo en materia de tránsito terrestre automotor, aéreo y marítimo.” (Art. 4 modificado por el art. 6 del Decreto 2741 de 2001).

Cabe destacar, que la misma disposición normativa señaló que la Supertransporte será dirigida por el Superintendente con el apoyo de los Superintendentes Delegados de Puertos, de Concesiones e Infraestructura, y de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, correspondiéndole a este último, entre otras, las siguientes funciones (Art. 14 modificado por el art. 10 del Decreto 2741 de 2001):

“(…)

5. *Velar por el cumplimiento de las normas nacionales, internacionales, leyes y normas vigentes que regulen la prestación del servicio en materia de tránsito y transporte terrestre automotor.*

(…)

9. *Asumir de oficio o a solicitud de cualquier autoridad o persona interesada, la investigación de las violaciones de las normas relativas a las funciones de los organismos de tránsito, así como de las relativas al transporte terrestre de conformidad con la legislación vigente y las demás que se implementen al efecto.*

(…)

13. *Sancionar y aplicar las sanciones a que diere lugar en desarrollo de la labor de inspección, control y vigilancia en materia de transporte terrestre automotor y centros de enseñanza automovilística.*

(…)”

9. DE LAS INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS ADELANTADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE

Como se dejó sentado en acápite precedente, la Superintendencia de Puertos y Transporte, a través de su Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor tiene dentro de sus atribuciones, la de velar por el cumplimiento de la normatividad vigente que regule la prestación del servicio de transporte terrestre automotor, así como el asumir la investigación por las violaciones a dichas disposiciones e imponer las respectivas sanciones, de ser el caso.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en los artículos 50 y 51 de la Ley 336 de 1996 “*Estatuto General de Transporte*”, cuando la autoridad competente tenga conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, abrirá investigación en forma inmediata mediante resolución motivada contra la cual no procederá recurso alguno, en la que se señalaran las pruebas que demuestren la

existencia de los hechos, los fundamentos jurídicos que sustenten la apertura y el desarrollo de la investigación, y se dispondrá el traslado al presunto infractor por un término no inferior a diez días ni superior a treinta, para que por escrito responda a los cargos formulados y solicite las pruebas que considere pertinentes; una vez presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas, si fuere el caso, se adoptará la decisión mediante acto administrativo motivado, actuación que estará sometida a las reglas sobre vía gubernativa señaladas en el Código Contencioso Administrativo, hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por su parte, el Decreto 3366 de 2003 *"Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinan unos procedimientos"*, preceptúa que los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que para el efecto reglamentará el Ministerio de Transporte, informe este que se tendrá como prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente (art. 54).

Del mismo modo, consagra que los procesos administrativos sancionatorios se regirán por las normas vigentes al momento de la comisión de la infracción, la cual además debe estar previamente descrita como tal para la época de su realización (art. 7), sin embargo, de existir disposición posterior más favorable al investigado o la conducta sancionable desaparezca, el funcionario competente para imponerla la aplicará de manera preferente (art. 5), todo ello teniendo de presente que la imposición de la sanción tendrá un término de caducidad de tres años contados a partir de la comisión de la infracción (art. 6).

Igualmente, y luego de reiterar el procedimiento a seguir (art. 51), refiere que en aras de salvaguardar el debido proceso, se deben observar las formas propias de la actuación administrativa en los términos del artículo 3º del Decreto 01 de 1984, hoy Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta la no reformatio in pejus, es decir, en ningún caso se podrá hacer más gravosa la sanción al investigado (art. 9).

Por consiguiente, en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto en mención, el Ministerio de Transporte expidió el 12 de diciembre de 2003 la Resolución No. 10800, con el propósito de adoptar y reglamentar el formato de Informe de Infracciones de Transporte Público Terrestre Automotor, así como de codificar las infracciones a las normas respectivas.

10. CASO CONCRETO

En el *sub examine*, la parte demandante pretende la nulidad de las Resoluciones Nos. 014012 del 25 de septiembre de 2014, 0010992 del 25 de junio de 2015, proferidas por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor y la No. 20984 del 16 de octubre de 2015, proferida por el

Superintendente de Puertos y Transporte, al considerar que con la expedición de las mismas se vulneró en términos generales el debido proceso.

10.1 Violación directa de la norma superior en la que debió fundarse la decisión.

Aduce, que los cargos formulados por la Supertransporte y la sanción impuesta se estructuraron en normas “inexistentes”, producto de la interpretación y complementación que de manera artificial realizó la autoridad administrativa, creando condiciones inexactas y violando así el principio de tipicidad y legalidad, dado que en el acto administrativo que dio apertura a la investigación, se limitó a señalar como posible norma vulnerada el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con lo normado en el código 560 del artículo 1º de la Resolución No. 10800 de 2003 proferida por el Ministerio de Transporte.

Advirtió que, el cargo formulado estaba soportado en el Informe Único de Infracción de Tránsito – IUIT que señala que COOMOTOR incurrió en la presunta infracción del código 560 de la Resolución 10800, y por eso en la casilla No. 16, el Policía de tránsito consigno “registro 97152 sobre peso 5463 manifiesto de carga No. 441 - 1281-12755, ...”; y, en el tiquete de báscula 971528 anexo a dicho informe expedido por la Concesión Castilla – Girardot, báscula Peaje Flandes Km49, se estableció que el peso total del vehículo de placas TBO 012 de categoría C2, era de 17.690 kilogramos, generando un sobrepeso de 265 Kg.

No obstante, alega que a pesar de haberse determinado el sobrepeso, la administración omitió incluir dicho aspecto en los actos administrativos, lo que desconoce el principio de tipicidad al no determinar en forma clara y precisa la conducta sancionable.

En igual sentido, en sus alegaciones finales aludió la existencia del concepto proferido por el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, el 5 de marzo de 2019, en cuyos apartes hace referencia a los efectos de la Resolución 10800 de 2003, precisando indicar que como aspecto sobreviniente se revisarán los actos administrativos expedidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte, para determinar si dicha decisión tiene incidencia en el presente asunto y por tanto, existe decaimiento de los actos administrativos por desaparición de los fundamentos de derecho en que se fundaron.

Sobre la citada causal de nulidad, la doctrina¹ ha puntualizado que, aunque se ha querido ver en ella una condición genérica de ilegalidad de los actos administrativos, es preciso entenderla como aquella que señala que la norma en que debía basarse el acto ha de circunscribirse al ámbito sustancial, esto es, en cuanto a la materia que regula o de que se trata la actividad estatal específicamente analizada y las de naturaleza operativa o procesal, cuyo contenido se manifiesta en atribuciones para

¹ Berrocal Guerrero, Luis. *Manual del acto administrativo*. Séptima edición. Bogotá: Editorial Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2016, p. 547-548.

actuar a fin de aplicar aquellas y, en señalar circunstancias de tiempo, modo, lugar, etc. con tal fin, esto es, el quién, el cómo, el cuándo, entre otros.

Para resolver la cuestión planteada, precisa señalar que, la Superintendencia de Puertos y Transporte a través de Resolución 008057 del 22 de mayo de 2014², inició investigación administrativa en contra de la empresa de transporte público terrestre automotor de carga COOPERATIVA DE MOTORISTAS DEL HUILA Y CAQUETÀ LIMITADA COOMOTOR por la presunta transgresión del código de infracción No. 560 del artículo 1º de la Resolución No. 10800 de 2003, en concordancia con lo normado en el literal d) del artículo 46 de Ley 336 de 1996. En la referida decisión, se indicó que los hechos estaban respaldados probatoriamente, en:

DOCUMENTO	FECHA	PLACA
IUIT No. 169651	24 de diciembre de 2011	TBO – 012
Tiquete de báscula No. 971528	24 de diciembre de 2011	

Mediante Resolución No. 014012 del 25 de septiembre de 2014³, la administración declaró responsable a la entidad accionante, y a título de sanción la multó con cincuenta (53) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en dicha actuación de manera expresa se refirió a los fundamentos legales que le sirvieron de base para declarar la responsabilidad de COOMOTOR LTDA, señaló:

“ARTICULO PRIMERO: Declarar responsable a la empresa de transporte público terrestre automotor de carga COOPERATIVA DE MOTORISTAS DEL HUILA Y CAQUETÀ LIMITADA COOMOTOR identificada con N.I.T. 8911002791 por contravenir el artículo 1º código 560 de la Resolución No. 10800 de 2003 emanada del Ministerio de Transporte; es decir: Permitir, facilitar, estimular, propiciar, autorizar o exigir el transporte de mercancías con peso superior al autorizado, sin portar el permiso correspondiente en concordancia con el literal d) del artículo 46 de la ley 336 de 1996 y lo normado en el artículo 8 de la Resolución 4100 de 2004, modificado por el artículo 1 de la Resolución 1782 de 2009”

Para arribar a dicha conclusión, entre otros argumentos, señaló:

“ EL INFORME DE INFRACCIONES Y TIQUETE DE LA BÀSCULA”

Respecto de esta prueba es preciso aducir, que en la resolución 010800 de 2003, por la cual se reglamenta el formato para el informe de infracciones de transporte de que trata el artículo 54 del Decreto No. 3366 del 21 de noviembre de 2003, estableció: “(...) los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato (...) y, que este informe se tendrá como prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente”

...

Así las cosas, esta Delegada considera necesario precisar que según lo contemplado en el informe de infracción No. 169651 del 24 de diciembre de 2011 en la casilla 16 de observaciones se menciona que el manifiesto de carga No. 441-1281-12755 de la

² Folio 32-34, 161 -162 Cdno Ppal

³ Folio 12-19 Cdno Ppal

empresa investigada, con lo cual se evidencia que la infracción por la cual se lleva a cabo este proceso es el sobrepeso del vehículo en cuestión”

Precisa señalar que, dicha decisión fue modificada parcialmente a través de Resolución No. 20984 del 16 de octubre de 2015, que resolvió el recurso de apelación, pero en lo que atañe al quantum de la sanción pecuniaria, se mantuvo incólume el resto de la decisión.

Así entonces, como quiera la sanción impuesta a COOMOTOR encuentra su fundamento en la Resolución 10800 de 2003; conviene realizar las siguientes precisiones:

El Decreto 3366 del 21 de noviembre de 2003, *“Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinan unos procedimientos”*, estableció en el artículo 51, el procedimiento para la imposición de las sanciones de multa y de suspensión o cancelación de la habilitación o del permiso de operación, en ese sentido, dispuso que una vez conocida la comisión de la infracción, la autoridad competente debía proceder a abrir la respectiva investigación mediante resolución motivada que contendría entre otros, relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos.

En armonía con lo anterior, el artículo 54, señaló que los agentes de control levantarían las infracciones a las normas de transportes en el formato que para el efecto expida el Ministerio de Transporte, el cual serviría de prueba para iniciar la respectiva investigación administrativa.

En atención lo dispuesto en la citada norma, el Ministerio de Transporte procedió a expedir la Resolución 10800⁴, la cual contiene la codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor, y, adoptó el formato de informe de infracciones de transporte público terrestre automotor. En ese sentido, se tiene:

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

...

SANCIONES A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR DE CARGA

“560 Permitir, facilitar, estimular, propiciar, autorizar, o exigir el transporte de mercancías con peso superior al autorizado, sin portar el permiso correspondiente.”

Vale señalar que, dicha infracción se relaciona con el artículo 41 del Decreto 3366 de 2003, que dispuso:

⁴ “Por la cual se reglamenta el formato para el Informe de Infracciones de Transporte de que trata el artículo 54 del Decreto No. 3366 del 21 de noviembre de 2003.”

“ARTÍCULO 41.- Serán sancionadas con multa de once (11) a quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes las empresas de Transporte Terrestre Automotor de Carga, que incurran en las siguientes infracciones:

a) Permitir, facilitar, estimular, propiciar, autorizar, o exigir el transporte de mercancías con peso superior al autorizado, sin portar el permiso correspondiente.”
...

De lo anterior se desprende que, la Resolución No. 10800 de 2003, tiene su génesis en el decreto 3366 de 2003, pues, se encargó de codificar las infracciones cuya sanción contemplaba el decreto 3366; no obstante, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia del 19 de mayo de 2016, declaró 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, por considerar que se había excedido la potestad reglamentaria⁵.

En tales condiciones, considera el despacho que la declaratoria de nulidad parcial del Decreto 3366 de 2006, sin lugar a dudas afecta la eficacia de la Resolución No. 10800 de 2003, pues, como se indicó en precedencia, su existencia se encuentra estrechamente ligada a las disposiciones anuladas. De ahí, que se impone establecer si la administración podía acudir a la mentada resolución para codificar la infracción cometida por la entidad accionante.

En ese contexto, habrá que indicar, que el artículo 91 del C.P.A.C.A señala:

“ARTÍCULO 91. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan su vigencia.”*

La jurisprudencia del Consejo de Estado al referirse a la pérdida de ejecutoria del acto administrativo, ha dicho⁶:

“El decaimiento de un acto administrativo se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias sobre las cuales se sustenta o se fundamenta su expedición desaparecen del ordenamiento jurídico, como consecuencia bien de la declaratoria de inexecutable o de la nulidad de la norma legal en la cual se sustenta el acto administrativo; este fenómeno también se presenta si los actos administrativos son anulados o suspendidos por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; una vez

⁵C.E. Sección Primera, CP GUILLERMO VARGAS AYALA, diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Rad. 11001-03-24-000-2008-00107-00 ACUMULADO 11001 03 24 000 2008 00098 00

⁶C.E. Sentencia del 22 de febrero de 2017, Sección Tercera – Subsección A, Expediente 58352, Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón.

ocurre el decaimiento de un acto administrativo, la consecuencia jurídica que se produce es impedir que hacia el futuro siga produciendo efectos.”⁷

Pues bien, se reitera que una de las causales de pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo, es justamente que desaparezca su fundamento de derecho, a lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado como decaimiento.

De lo expuesto en precedencia, se arriba a la conclusión que con la declaratoria de nulidad parcial del Decreto 3366 de 2003, la Resolución 10800 se vio afectada con el fenómeno del decaimiento y perdió su fuerza ejecutoria, dado, que al declararse la nulidad del artículo 41 desaparecieron los fundamentos jurídicos para imponer la infracción con código 560.

También puede advertirse que, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al absolver la consulta realizada por la Ministra de Transporte respecto al alcance de la nulidad declarada por el Consejo de Estado sobre el Decreto Reglamentario 3366 de 2003, aludió la existencia de un *nexo inescindible entre los “códigos” y las “infracciones” suspendidas y luego declaradas nulas por la sentencia del 19 de mayo de 2016 de la Sección Primera del Consejo de Estado*, razón por la que consideró que, la Resolución 10800 de 2003, corrió la misma suerte del decreto 3366, y por tanto, dejó de producir efectos desde el 22 de mayo de 2008, que la sección Primera del Consejo de Estado decretó la suspensión provisional de los artículos demandados, sobre el particular señaló:

“Mediante providencia del 22 de mayo de 2008, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado (radicación 2008 – 00098), se 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, lo que significa que tales disposiciones dejaron de producir efectos desde el momento en que cobró ejecutoria la decisión judicial y, por lo mismo, las “infracciones” previstas en las normas suspendidas ya no podían ser fundamento para una sanción administrativa, toda vez que tales normas transgredían de manera “directa y manifiesta” el artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

...

De esta manera 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.

...

No obstante, la Sala no puede prohiar tal postura, dado el nexo inescindible entre las normas suspendidas del Decreto 3366 de 2003 y la Resolución 10800 del mismo año, que implica que materialmente esta deba correr la misma suerte de aquel.

En efecto, la medida cautelar de suspensión provisional pretende garantizar la efectividad y el cumplimiento de las decisiones judiciales, bajo el principio de la tutela judicial efectiva, esto es, proteger mientras dura el proceso los derechos que en el se controvierten, con el fin de garantizar la efectividad de la sentencia que finalmente se

⁷ Sentencia del 22 de febrero de 2017, Sección Tercera – Subsección A, Expediente 58352, Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón.

adopte. Lo anterior significa que si 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 tampoco puede producir efectos al derivarse directa e inescindiblemente de las normas suspendidas.

...

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

Teniendo en cuenta lo expuesto en precedencia, el contenido de los actos acusados y los argumentos planteados por la accionante, se arriba a la conclusión que la infracción impuesta a COOMOTOR se encuentra viciada de nulidad, en razón, a que en virtud de la declaratoria de la suspensión provisional del Decreto 3366 de 2003, la Resolución 10800 del mismo año, como acto derivado, no produce efectos jurídicos; se itera, el código **560** establecido en el artículo 1º de la Resolución No. 10800 de 2003, corresponde a la conducta señalada en literal a del artículo 41 del Decreto 3366 de 2003, suspendido por el Consejo de Estado, desde el año 2008.

En orden a lo anterior, al presentarse el fenómeno del decaimiento del acto administrativo, no podría aducirse como contravención el código de infracción 560 contemplado en el artículo 1º de la Resolución 10800, pues, ante la declaratoria de nulidad del Decreto 3366 de 2003, sus fundamentos legales desaparecieron del ordenamiento jurídico.

Así entonces, al haberse demostrado el vicio de ilegalidad que cobija los actos administrativos demandados se declarará su nulidad, por tanto, el despacho se abstiene de estudiar los demás cargos planteados.

11. DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

A título de restablecimiento del derecho se ordenará a la Superintendencia de Puertos y Transporte reintegrar a COOMOTOR los dineros pagados por concepto de la sanción impuesta en el acto administrativo No. 14012 del 25 de septiembre de 2014 modificado por la Resolución 20984 del 16 de octubre de 2015; adviértase que, en caso de no haberse efectuado pago alguno por dicho concepto se abstendrá de iniciar el cobro compulsivo de dicha obligación.

En lo que tiene con la pretensión de reconocer perjuicios materiales (daño emergente y lucro cesante) y morales, como quiera que no se acreditó su causación no se accederá a su reconocimiento.

12. RECAPITULACIÓN

En orden a lo anterior, encuentra este Despacho que los actos administrativos expedidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte a través de los cuáles sancionó a la Cooperativa de Motoristas del Huila y Caquetá “COOMOTOR” con

multa de 27 SMLMV se encuentran viciados de nulidad, habida cuenta que el fundamento para imponer la infracción deviene de la Resolución 10800 de 2003, la cual perdió fuerza ejecutoria en razón a que desapareció el fundamento legal, ello, por la medida de suspensión provisional y posterior declaratoria de nulidad parcial del Decreto 3366 de 2003.

En consecuencia, se declarara la nulidad de los actos administrativos: Resoluciones Nos.14012 del 25 de septiembre de 2014 “Por la cual se falla investigación administrativa”; 10992 del 25 de julio de 2015 “Por la cual se resuelve el recurso de reposición” y 20984 del 16 de octubre de 2015 “Por la cual se resuelve un recurso de apelación”, y, como restablecimiento de ordena que en caso de haber efectuado pago alguno por concepto de la sanción impuesta en los citados actos administrativo se proceda a reintegrar lo pagado a COOMOTOR, en caso contrario, la accionada deberá abstenerse de cobrar la sanción. Las demás pretensiones se despacharán negativamente en razón a que no acreditó su causación.

13. COSTAS.

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala, que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil; pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del CGP dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso, se observa que las pretensiones fueron despachadas negativamente, razón por la cual, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte demandante en el al 4% de la multa impuesta en sede administrativa.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRESE la nulidad de las Resoluciones Nos.14012 del 25 de septiembre de 2014; 10992 del 25 de julio de 2015 y, 20984 del 16 de octubre de 2015 a través de las cuales la Superintendencia de Puertos y Transporte declaró responsable a la empresa de servicio público de Transporte Terrestre automotor de carga COOPERATIVA DE MOTORISTAS DEL HUILA Y CAQUETÁ COOMOTOR

por contravenir el artículo 1 código 560 de la Resolución 10800 de 2003, y la sancionó con multa equivalente a 27 SMLV, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR a la demandada a reintegrar a favor COOPERATIVA DE MOTORISTAS DEL HUILA Y CAQUETÁ COOMOTOR los dineros que por concepto de la sanción impuesta en dichos actos administrativos hubiese pagado, en caso de no haber efectuado pago alguno por dicho concepto, la accionada se abstendrá de cobrar la sanción.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

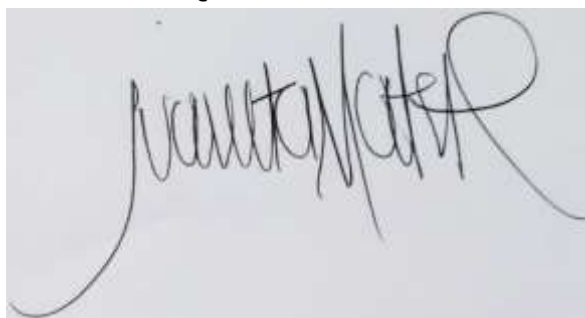
CUARTO: CONDENAR en costas a la parte demandante, y como agencias en derecho, deberá cancelar al 4% de la multa impuesta a la entidad accionante en sede administrativa.

QUINTO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo dispone el artículo 203 del C.P.A.C.A.

SEXTO: Liquídense los gastos del proceso, si hubiere remanentes devuélvase a la parte demandante, quien deberá realizar las gestiones ante el Consejo Superior de la Judicatura.

SÉPTIMO: En firme este fallo, archívese el expediente, previa anotación en el sistema informático “Justicia Siglo XXI”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Juanita del Pilar Matiz Cifuentes', is written over a light blue rectangular background.

**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ**

Firmado Por:

**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ CIRCUITO**

JUZGADO 6 ADMINISTRATIVO ORAL IBAGUE

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

Código de verificación:

f8367646c8a558b812f813983a62fcf1f1594c5c9db9b2d343d4f632d975c48a

Documento generado en 01/02/2021 05:01:09 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>