



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Expediente: 11001-33-34-002-2016-00368-00  
Demandante: Viajeros S.A.  
Demandado: Superintendencia de Transporte

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Corresponde al Despacho decidir la demanda presentada por la sociedad Viajeros S.A., a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que solicitó la nulidad de las Resoluciones 9681 del 5 de junio de 2015, 24336 del 24 de noviembre de 2015 y 11316 del 20 de abril de 2016, proferidas por la Superintendencia de Transporte.

**I ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

**“DECLARACIONES Y CONDENAS**

**PRIMERA:** *Que se declare la Nulidad de la resolución N° 9681 del 05 de junio de 2015 que falló la investigación proferida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, mediante la cual se declara responsable y se sanciona a mi representada por infringir normas del transporte.*

**SEGUNDA:** *Que se declare la Nulidad de la resolución N° 24336 del 24 de noviembre de 2015 proferida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, mediante la cual se resolvió negativamente el recurso de reposición confirmando la resolución N° 9681 del 05 de junio de 2015 y concediendo la apelación.*

**TERCERA:** *Que se declare la Nulidad de la resolución N° 11316 del 20 de abril de 2016 proferida por el Superintendente de Puertos y Transporte, mediante la cual resolvió el recurso de Apelación confirmando la resolución n° 9681 del 05 de junio de 2015.*

**CUARTA:** *Como consecuencia de lo anterior se absuelva a mi representada de toda responsabilidad y sanción interpuesta y confirmada por las resoluciones demandadas.*

**QUINTA:** Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho se condene a la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, reintegrar las sumas, que se llegaren a pagar por concepto de sanción, más los intereses autorizados por la ley, liquidados desde la fecha en que se efectúen dichos pagos, hasta la fecha en que se haga efectiva la devolución, y se ordene desembargar las cuentas o cualquier otro bien que se llegare a embargar, y se le condene al pago de costas y agencias en derecho.” (Negrillas y mayúsculas sostenidas del texto original - fl. 28 del cdno. ppal.).

## **2. Normas vulneradas y concepto de la violación**

La sociedad actora planteó con la demanda los motivos de censura que se exponen a continuación:

**Primer cargo: “Violación del artículo 29 de la Constitución Política de Colombia en concordancia con el artículo 80 de la Ley 1437 por no haberse hecho un pronunciamiento sobre todos los argumentos expuestos en el escrito de recursos de reposición y en subsidio apelación”**

Expuso que, la superintendencia demandada, habría vulnerado el debido proceso, por cuanto, en la Resolución 11316 del 20 de abril de 2016, por la que se resolvió el recurso de apelación, no habría analizado todos los argumentos propuestos en el recurso de reposición y en el subsidiario de apelación.

**Segundo cargo: “Falsa motivación. Al no estar establecido el lugar de los hechos – Violación al artículo 2 de la Resolución 10800 de 2003 que reglamenta el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003”**

Manifestó que, los actos cuya legalidad se cuestiona adolecen de falsa motivación, pues, en ellos no se habría indicado con precisión y claridad el lugar donde ocurrieron los hechos.

**Tercer Cargo: “Desconocimiento del principio de legalidad”**

Expresó que, el acto sancionatorio, se habría fundamentado en el Decreto 348 de 2015, norma que no estaba vigente al momento en que, presuntamente, se cometió la infracción.

Adicionalmente, señaló que, la infracción no habría existido, por cuanto, para la fecha de imposición del Informe Único de Infracciones de Transporte del 18 de abril de 2013, no estaba reglamentado el Formato Único de Extracto de Contrato.

**Cuarto cargo: “Se declaró responsable y sancionó con base en una norma en blanco”**

Precisó que, en el asunto que se estudia, no se debió aplicar el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, por cuanto, alegó, se trata de una norma en blanco que no especificó la conducta, el sujeto que cometió la falta o las circunstancias del mismo.

**Quinto cargo: “No se dio aplicación al artículo 45 de la Ley 336 de 1996”**

Arguyó que se desconoció el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, ya que la Superintendencia de Transporte debió, inicialmente, imponer una amonestación y, solo de manera subsidiaria, aplicar la sanción de multa.

**Sexto cargo: “No se dio aplicación al artículo 45 de la Ley 336 de 1996”**

Arguyó que se desconoció el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, ya que la Superintendencia de Puertos y Transporte debió, inicialmente, imponer una amonestación y, solo de manera subsidiaria, aplicar la sanción de multa.

**Séptimo cargo: “Violación del artículo 237 de la Ley 1437 de 2011. Imposibilidad legal de reproducir un acto declarado nulo – Indebida aplicación del literal e) artículo 31 del Decreto 3366 del 2003”**

Resaltó que se infringió el artículo 237 de la Ley 1437 de 2011 y que, además, se habría inaplicado el literal e) del artículo 31 del Decreto 3366 del 2003, por cuanto, dicha disposición legal habría sido declarada nula, por el Consejo de Estado, mediante sentencia del 19 de mayo de 2016.

**Octavo cargo: “Exceso en la potestad reglamentaria”**

Acotó que se presentó exceso en la potestad reglamentaria de la autoridad de Transporte, pues, afirmó que la conducta tipificada, en el Decreto 3366 de 2003 y en la Resolución 10800 de 2003 (código 518), no está establecida en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

**3. De la contestación de la demanda**

Sostuvo que las pretensiones de la demanda no tendrían vocación de prosperidad, en razón a que, la demandada, habría expedido los actos administrativos demandados, dando cabalmente cumplimiento a las normas que rigen la materia.

Expresó, que los artículos 44 a 52 de la Ley 336 de 1996, disponen las sanciones y procedimientos en materia de transporte, preceptos legales, dijo, no señalan que la amonestación sea la única sanción y, mucho menos, que se

deba aplicar primero que las demás, por cuanto, están determinadas conforme a la gravedad de la infracción.

Manifestó que las normas aplicadas tenían plena vigencia al momento de la ocurrencia de los hechos y que, por tanto, no le es dable a la demandada sostener que se inobservó el debido proceso.

Resaltó que el Informe Único de Infracciones de Transporte del 3 de julio de 2012 goza de presunción de legalidad, por lo que, expuso, no puede la actora, sostener que en él se presentaron irregularidades, cuando en la oportunidad procedente no presentó las respectivas objeciones.

#### **4. Actuación procesal**

Mediante providencia del 16 de diciembre de 2016, el Despacho admitió la demanda y ordenó las notificaciones correspondientes (fls. 35 a 96 del cdno. ppal.).

El 25 de octubre de 2017, la Superintendencia de Transporte, contestó la demanda (fls. 45 a 54 del cdno. ppal.).

El 18 de junio de 2018, se llevó a cabo la audiencia inicial prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en la que se trataron las etapas relativas al saneamiento del proceso, excepciones previas, fijación del litigio, posibilidad de conciliación, decreto de pruebas y alegatos de conclusión (fls. 87 a 89 del cdno. ppal.).

#### **5. Ministerio Público**

Guardó silencio.

### **II CONSIDERACIONES**

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) problemas jurídicos, 2) caso concreto y 3) condena en costas.

#### **1.- Problemas jurídicos**

De acuerdo con la fijación del litigio realizada por el Despacho, los problemas jurídicos a resolver, son los siguientes:

- ¿Omitió, la Superintendencia demandada, analizar todos los argumentos expuestos por el actor en el escrito por el que recurrió la resolución sancionatoria?

-¿Sancionó, la Superintendencia de Transporte, a Viajeros S.A., con fundamento en una norma en blanco, pues, el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 no especificaría la conducta objeto de sanción?

-¿Incurrió, la parte pasiva, en exceso de la potestad reglamentaria, ya que, habría sancionado a la demandante por una conducta que no se encontraba descrita en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996?

-¿Desconoció, la demandada, el principio de legalidad, pues, habría fallado la investigación administrativa basada en el Decreto 348 de 2015, precepto legal que no estaría vigente al momento de la presunta infracción?

-¿Inobservó, la autoridad de Transporte, el principio de legalidad, por cuanto, habría sancionado a la actora con fundamento en una norma inexistente, ya que, para la época de los hechos, no estaba reglamentado el Formato Único de Extracto de Contrato?

-¿Inobservó, el ente demandado, el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, pues, había debido imponer, en primer lugar, una amonestación y solo de forma subsidiaria la multa?

-¿Pretermitió, la Superintendencia de Transporte, la aplicación del artículo 237 de la Ley 1437 de 2011?

-¿Desconoció, la demandada, en los actos administrativos demandados, que el Decreto 3366 del 2003, habría sido declarado nulo por el Consejo de Estado, mediante sentencia del 19 de mayo de 2016?

- ¿Incurrió, la Superintendencia demandada, en falsa motivación, por cuanto, no habría indicado con precisión y claridad el lugar de los hechos?

## **2.- Caso Concreto**

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide las actuaciones surtidas hasta la fecha, procede, el Despacho, a resolver el asunto sometido a consideración. En este punto, resulta conveniente anotar que, por cuestiones metodológicas, se iniciará con el estudio del problema jurídico relacionado con la vigencia del Decreto 3366 de 2003.

**2.1. ¿Desconoció, la demandada, en los actos administrativos demandados, que el Decreto 3366 del 2003, habría sido declarado nulo por el Consejo de Estado, mediante sentencia del 19 de mayo de 2016?**

Al respecto, la sociedad Viajeros S.A., indicó que la entidad demandada la habría sancionado con fundamento en el código de infracción 518 del artículo 1º de la Resolución 10800 de 2003, normativa que codificaría el literal e) del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, la cual habría sido declarada nula por el Consejo de Estado, mediante sentencia del 19 de mayo de 2016.

**2.1.1. Del alcance de la sentencia de nulidad dictada, el 19 de mayo de 2016, por la Sección Primera del Consejo de Estado**

De modo preliminar, resulta esencial indicar que la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>1</sup>, en sentencia del 19 de mayo de 2016, resolvió las acciones de nulidad acumuladas, instauradas en contra del Decreto 3366 de 2003<sup>2</sup>, en el sentido de declarar 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 dicha normativa, que señalaba cuáles eran las infracciones de las normas de transporte público, susceptibles de ser sancionadas.

Ahora bien, se advierte que la Resolución 10800 de 2003 “[p]or la cual se 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”, fue expedida por el Ministerio de Transporte, con el fin de establecer una codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor para que los agentes de control las pudiesen levantar en el ejercicio de sus funciones.

En otras palabras, la resolución en mención tiene la función de codificar las infracciones previstas en el Decreto 3366 de 2003, “[...] para ‘facilitar a las autoridades de control la aplicación’ de sus disposiciones y, además, con el objeto de servir de prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente”<sup>3</sup>.

En este orden de ideas, es claro que los códigos de infracción de la Resolución 10800 de 2003, tienen como fundamento las infracciones señaladas en el Decreto 3366 de 2003, declarado nulo por el Consejo de Estado.

Dilucidado lo anterior, corresponde Juzgado resolver el siguiente problema jurídico subordinado: ¿cuál es la consecuencia jurídica de la declaratoria de nulidad de las infracciones a las normas de transporte público terrestre

<sup>1</sup> Radicado número: 11001 03 24 000 2008 00107 00 - Acumulado: 11001 03 24 000 2008 00098 00.

<sup>2</sup> “Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor y se determinan unos procedimientos”.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar. Rad. 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403)

automotor, contenidas en el Decreto 3366 de 2003, respecto de la Resolución 10800 de 2003?

Sobre este punto, se recuerda que el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé que los actos administrativos, en firme, serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. También, prescribe que dichos actos no podrán ser ejecutados cuando: i) hayan sido suspendidos provisionalmente; ii) hubieran desaparecido los fundamentos de hecho o de derechos que los sustentaban; iii) no se hubiera realizado ningún acto para ejecutarlos, dentro de los 5 años de estar en firme; iv) se hubiera cumplido la condición resolutoria a que se encontraban sometidos; y v) haya perdido su vigencia.

Respecto de la última causal, esto es, la pérdida de vigencia de los actos administrativos, ha de precisarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>4</sup> la ha considerado como una consecuencia de la pérdida de fuerza ejecutoria de los mismos, mas no como una causal propiamente dicha.

En este contexto, el Juzgado colige que la Resolución 10800 de 2003 perdió su fuerza de ejecutoria, en virtud de la configuración de la causal 2 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, por el desaparecimiento de su fundamento de derecho.

En efecto, según lo visto en precedencia es claro que dicho acto administrativo fue expedido con el fin de codificar las infracciones de las normas de transporte público, que se encontraban contenidas en el Decreto 3366 de 2003, prescripciones que fueron declaradas nulas por la Sección Primera del Consejo de estado, en sentencia del 19 de mayo de 2016.

Por consiguiente, al haber fenecido la causa que dio origen a la expedición de la Resolución 10800 de 2003 (las infracciones de las normas de transporte público automotor), se colige que desapareció el fundamento de derecho que

---

<sup>4</sup> Sentencia de 19 de febrero de 1998. Sección Primera. Radicación número: 243067 CE-SEC1-EXP1998-N4490 4490. M.P.: Juan Alberto Polo Figueroa. :

*“La pérdida de vigencia del acto, que corresponde a la quinta causal de pérdida de fuerza de ejecutoria de los actos administrativos, establece dicha pérdida como resultado o consecuencia, y no como causa, de la nulidad del acto administrativo, en tanto la anulación, junto con la revocación y la derogación, entre otras, es una de las formas de la pérdida de vigencia de los actos administrativos.*

*Lo anterior concuerda o se armoniza con la posición jurisprudencial según el cual el juzgamiento de la legitimidad de los actos administrativos, se debe hacer bajo la consideración de las circunstancias dentro de las cuales se producen, de la que a su vez se ha inferido la improcedencia de la ilegalidad sobreviniente de los actos administrativos, ya que este evento se subsume precisamente en la figura de pérdida de fuerza ejecutoria o decaimiento del acto, por desaparición de sus fundamentos de derecho. Sin embargo, valga aclarar que respecto de normas posteriores de orden constitucional, la Corporación admite la nulidad sobreviniente del acto administrativo que les sea contrarias”.*

la sustentaba y, por lo tanto, ocurrió el fenómeno del decaimiento del acto administrativo, de manera que la mencionada resolución perdió su fuerza de ejecutoria y, por ende, su eficacia.

Sobre este aspecto, resulta esclarecedor traer a colación que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, también concluyó que los referidos códigos se fundamentaron en las infracciones declaradas nulas, razón por cual la Resolución 10800 de 2033 perdió su fuerza ejecutoria. Y así lo señaló al responder la pregunta: “5. *¿En La medida que algunas investigaciones administrativas de la Superintendencia de Puertos y Transporte se fundamentan en esos informes de los agentes de control, éstas podrían estar viciadas por haber sido iniciadas por la supuesta infracción de una conducta, cuyo fundamento fue anulado?*, que solvento de la forma que sigue: “[...] [l]a Resolución 10800 de 2003 perdió su fuerza ejecutoria y, por lo mismo, no puede ser sustento del ejercicio de la potestad sancionatoria en las materias que ese acto administrativo contenía”.

En consecuencia, como respuesta al problema jurídico subordinado, ha indicarse que la declaratoria de nulidad de las infracciones a las normas de transporte público automotor contenidas en el Decreto 3366 de 2003, se tradujo en el decaimiento de la Resolución 10800 de 2003, por el desaparecimiento de sus fundamentos de derecho.

Al descender al asunto bajo estudio, se encuentra que, mediante Resolución 9681 del 5 de junio de 2015<sup>5</sup>, el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor resolvió declarar responsable a la empresa de servicio público terrestre automotor especial Viajeros S.A. de incurrir en la conducta descrita en el artículo 1, código 518 de la Resolución 10800 de 2003.

Ahora bien, al verificar el contenido del código de infracción cuya incursión genera la imposición de una sanción, el 518<sup>6</sup>, se infiere que la conducta allí descrita, esto es, permitir la prestación del servicio sin llevar el extracto del contrato, corresponde con aquella prevista en el literal e) del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, el cual fue declarado nulo por la Sección de Primera del máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 19 de mayo de 2016.

Así las cosas, esta instancia encuentra que la respuesta al problema jurídico principal que se analiza resulta positiva, esto es, que los actos administrativos demandados, expedidos por la Superintendencia de Transporte, se encuentran viciados de nulidad, como quiera que el código de infracción que se utilizó como sustento para la imposición de la sanción no tiene asignado una sanción específica, pues, dicha consecuencia jurídica se encontraba

---

<sup>5</sup> Folios 11 a 16 del cuaderno principal

<sup>6</sup> 518 Permitir la prestación del servicio sin llevar el extracto del contrato

contenida en el artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, que fue declarado nulo por el Consejo de Estado.

Por consiguiente, se configura la causal de nulidad de falsa motivación, pues, las circunstancias de derecho que fueron expuestas en los actos acusados no corresponden con la decisión que se adoptó, ya que, se reitera, al haberse declarado la nulidad de algunos artículos del Decreto 3366 de 2003, no le era procedente a la Administración imponer sanción de multa con fundamento en la Resolución 10800 de 2003, pues, esta perdió su fuerza ejecutoria.

### 2.1.3. Conclusiones

Colofón de lo expuesto, ha de colegirse que el cargo estudiado prospera, en virtud de que se encontró que la Superintendencia de Transporte sancionó a la sociedad demandante, con sustento en un código de infracción contenido en la Resolución 10800 de 2003, a pesar de que dicha norma había perdido su fuerza de ejecutoria, al haber sido declarado nulo el Decreto 3366 de 2003, el cual le daba su sustento normativo.

Por consiguiente, se declarará la nulidad de las Resoluciones 9681 del 5 de junio de 2015, 24336 del 24 de noviembre de 2015 y 11316 del 20 de abril de 2016, a través de las cuales se impuso sanción a la demandante y se resolvieron los correspondientes recursos.

Finalmente, cabe aclarar que no habrá lugar a emitir pronunciamiento alguno respecto de los demás cargos de nulidad, por sustracción de materia.

### 2.1.4. Del restablecimiento

Como quiera que se logró desvirtuar la presunción de legalidad que amparaba los actos administrativos acusados y teniendo en cuenta que la finalidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho corresponde a la protección del derecho subjetivo del administrado, que se ha vulnerado por un acto de la administración, el Despacho, procede, a pronunciarse sobre el restablecimiento que la parte actora solicitó en los siguientes términos:

[...]

**QUINTA:** Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho se condene a la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, reintegrar las sumas, que se llegaren a pagar por concepto de sanción, más los intereses autorizados por la ley, liquidados desde la fecha en que se efectúen dichos pagos, hasta la fecha en que se haga efectiva la devolución, y se ordene desembargar las cuentas o cualquier otro bien que se llegare a embargar, y se le condene al pago de costas y agencias en derecho.”.

En este sentido, se ordenará a la demandada que se abstenga de cobrar la multa impuesta en los actos que se declaró la nulidad y, en caso de que la misma haya sido pagada, proceda a realizar la devolución del dinero, con la indexación correspondiente.

De otro lado, el Juzgado, negará la pretensión tendiente a que (i) se ordene el desembargo de las cuentas o de cualquier otro bien, por cuanto, no se acreditó dentro del expediente que se hubiera impuesto medida cautelar alguna sobre las cuentas o bienes del demandante y (ii) el juez de legalidad carece de competencia para adoptar una decisión en el proceso coactivo.

### **3.- Condena en Costas**

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas a la Superintendencia de Transporte, en la medida que, si bien se declaró la nulidad de los actos acusados, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO.** – **Declarar** la nulidad de las Resoluciones 9681 del 5 de junio de 2015, 24336 del 24 de noviembre de 2015 y 11316 del 20 de abril de 2016, proferidas por la Superintendencia de Transporte.

**SEGUNDO.- Ordenar**, a la demandada, se abstenga de cobrar la multa impuesta y, en caso de que la misma ya haya sido pagada, proceda a realizar su devolución con la indexación correspondiente.

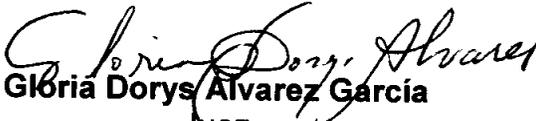
**TERCERO.- Negar** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO.- Abstenerse** de condenar en costas a la Superintendencia de Transporte.

Expediente: 11001-33-34-002-2016-00368-00  
Demandante: Viajeros S.A.  
Demandado: Superintendencia de Transporte  
Nulidad y restablecimiento del derecho  
Sentencia

**QUINTO.-** Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**Gloria Dorys Alvarez Garcia**  
JUEZ