



## Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Ibagué

Ibagué, treinta (30) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** FLOTA HONDA LTDA  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**RADICADO:** 73001-33 -33- 011-2018-00393-00

Como el proceso se ha rituado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que pueda invalidar lo actuado, procede el Despacho a proferir la sentencia que en derecho corresponda, dentro del presente medio de control presentado por la Empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera y Especial Flota Honda LTDA, en contra de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1. La Demanda (Fols. 6 a 32<sup>1</sup>)

##### 1.1.1. Pretensiones (Fols. 6 y 7<sup>2</sup>)

#### Declaraciones:

1. *Que se declare la nulidad de la resolución número 4481 del 27 de febrero de 2017, proferida por la Superintendente Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, por medio de la cual se declaró responsable a la empresa de servicios públicos de Transporte Terrestre Automotor de pasajeros por carretera y especial FLOTA HONDA LTDA, frente a los cargos PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO y CUARTO, de conformidad con la parte motiva de la resolución y se sancionó de la siguiente forma: Al CARGO PRIMERO de TREINTA (30) S.M.M.L.V, a imponer al año 2014, por un valor de ..., frente al CARGO SEGUNDO de CIEN (100) S.M.M.L.V al año 2014, por un valor de ....., frente al CARGO TERCERO de VEINTE (20) S.M.M.L.V, a imponer al año 2014, por un valor de ... y frente al CARGO CUARTO de veinte (20) S.M.M.L.V al año 2014, por un valor de ..., para una sanción total de CIENTO CUATRO MILLONES SETECIENTOS VEINTE MIL PESOS M/CTE (\$104.720.000).*

2. *Que se declare la nulidad de la resolución número 40586 del 24 de agosto de 2017, proferida por la Superintendente Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, por medio de la cual se resolvió un recurso de reposición y se confirmó la resolución número 4481 del 27 de febrero de 2017, sancionando a la empresa de transporte*

<sup>1</sup> Visto en el anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

3. Que se declare la nulidad de la resolución número 10529 del 5 de marzo de 2018, proferida por la Superintendencia de Puertos y Transportes, por la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de la resolución número 4481 del 27 de febrero de 2017, por la cual se sancionó a la empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera y especial FLOTA HONDA LTDA.

#### **Condenas:**

1. Que se restablezca los derechos de la empresa de servicio público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera y Especial FLOTA HONDA LTDA y se ordene a la Superintendencia de Puertos y Transportes, el pago de la suma de CUARENTA MILLONES CUARENTA MIL PESOS (\$40.040.000).

2. Que se condene a la Superintendencia de Puertos y Transportes, a pagar las costas del proceso, las agencias en derecho y demás gastos que se presenten en este proceso.

3. Que se ordene a la Superintendencia de Puertos y Transportes, a pagar los intereses moratorios y que se actualice las sumas a cancelar conforme lo dispone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

#### **1.1.2. Hechos (Fols. 7 a 11<sup>3</sup>)**

El apoderado judicial de la parte demandante, puso de presente los siguientes hechos:

1. Que la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte presentó unos cargos a la empresa demandante, en razón a visita que realizó tal entidad los días 14, 15 y 16 de mayo de 2014 a esta última, la cual tuvo como objeto la verificación del cumplimiento de requisitos que dieron lugar a habilitar a la sociedad para prestar el servicio público de transporte terrestre, así como de aspectos del funcionamiento de la misma.

2. Puso de presente que la habilitación de la empresa se llevó a cabo en el año 2002, por lo que los requisitos eran de esa fecha y años siguientes, aclarando que en la visita se efectuaron reparos de situaciones que datan del año 2013 y anteriores.

3. Que el 25 de octubre de 2016 fue aperturada investigación administrativa contra la empresa demandante, siendo ello notificado por aviso el 25 de noviembre de ese año, resaltando que los hechos que eran investigados por la entidad demandada habían acontecido hace más de tres años de la fecha de la esa apertura, por lo que había operado la caducidad de la facultad para sancionar de la Superintendencia.

4. Que, por medio de la Resolución No. 4481 de 27 de febrero de 2017, la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, sancionó a la sociedad demandante, decisión contra la cual se interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación, siendo confirmada en reposición con la Resolución No. 40586 del 24 de agosto de 2017 y modificada en su artículo

Superintendencia de Puertos y Transporte, cambiando la sanción impuesta.

5. Indicó que la presunta infracción que se le imputaba correspondía a hechos que había acontecido entre los años 2010 a 2013, reiterando que había operado la caducidad para sancionar, razón por la que la entidad accionada ya no contaba con competencia para pronunciarse frente a ello, además de que si la visita que le fue realizada se dio en el mes de mayo del 2014, y de que si esta era el sustento del proceso sancionatorio, los hechos que se indicaban en el informe eran frente a los que se presentaron los descargos y alegatos de conclusión.

6. Destacó que la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte no había decidido solicitud de revocatoria directa contra la Resolución No. 58377 del 25 de octubre de 2016, que se elevó el 16 de diciembre de 2016 por la parte investigada, por lo que se desconocía el artículo 29 de la Norma Superior.

7. Señaló que, por cada documento o soporte que no presentó la empresa en el proceso administrativo se había impuesto una sanción, siendo los mismos hechos, esto es la visita de verificación, por lo que ello era gravoso y contravenía la graduación de la sanción, en tanto que debió haberse determinado solo una sanción, haciendo mención de una providencia del Consejo de Estado en la que se analizó un caso donde no se atendieron peticiones de varios usuarios.

8. Hizo alusión a que la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, por medio de la Resolución No. 4481 de 2017, en lo relativo a los parámetros de la graduación de la sanción, se había sancionado a la empresa actora con base en normas que no existían para el año, como sucede con la Ley 1383 de 2013, por lo que se vulneraba el derecho al debido proceso, no pudiendo controvertirse la misma, por lo que no era posible sancionar con ella, conllevando esto a la nulidad de los actos atacados.

9. Advirtió que la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte no reconoció personería jurídica para intervenir en nombre de la sociedad demandante, en el proceso sancionatorio, pese a que ello fue solicitado el 11 de septiembre de 2017, transgrediéndose su derecho a contar con un apoderado que la represente.

10. Coligió que en las actuaciones surtidas por la entidad demandada se había vulnerado el derecho al debido proceso, no observándose lo establecido en el C.P.A.C.A.

11. Finalmente, mencionó que el día 13 de agosto de 2018, se había llevado a cabo conciliación prejudicial, sin llegarse a acuerdo alguno por las partes.

### **1.1.3. Normas violadas y concepto de la violación (Fols. 11 a 26<sup>4</sup>)**

El profesional del derecho indicó como fundamentos normativos los artículos 2.2.1.8.5, 2.2.1.8.6. y demás aplicables del decreto 1079 de 2015, la Ley 336 de 1994, el decreto 171 de 2001, la resolución No. 315 de 2013 del Ministerio de Transporte, la Ley 1383 de 2010, el artículo 63 del Código Civil, los artículos 35, 47, 49, 50, 51, 52, 87 y 138 del C.P.A.C.A. y el artículo 29 de la Constitución Política.

debido proceso de la empresa Flota Honda Tolima LTDA, porque, en primer lugar, se configuraba el fenómeno de caducidad de la acción para sancionar a la misma, para lo cual explicó que la entidad demandada estaba interpretando de manera errónea lo concerniente al plazo otorgado a la empresa para dar respuesta a las observaciones de la visita que le fue efectuada los días 14 a 16 de mayo del 2014, con los hechos que se investigaron y sancionaron, contando cada uno de estos con unas determinadas circunstancias de tiempo, modo y lugar, y que al hablarse de la ocurrencia del hecho, se hacía referencia a lo indicado en cada cargo, en cuanto a la referida visita.

Mencionó la resolución No. 1172 del 23 de enero de 2018, en la que la Superintendencia de Puertos y Transporte declaró la caducidad en informes únicos de infracciones de tránsito, enfatizando en que los hechos de los actos acusados con la demanda que ocupa eran del año 2013 y antes de este, y no por no haber atendido los requerimientos que efectuó la Superintendencia a la empresa de transporte demandante, pues en este caso los hechos si hubieran ocurrido el 22 de octubre de 2014, momento que la entidad está tomando para sustentar que no ha operado la caducidad.

Sobre el primer cargo, destacó que el mantenimiento de vehículos se adelantó del año 2010 al 2013, según los soportes que había suministrado la empresa Flota Honda Ltda, advirtiendo que en la resolución que formuló los cargos no se encontraba sobre qué periodo era la investigación, no teniendo la Superintendencia facultad para sancionar hechos ocurridos antes del 27 de noviembre de 2013, sucediendo lo mismo para los cargos segundo, tercero y cuarto, de los que expuso que las infracciones de tránsito referidas en el primero de estos era por hechos acontecidos en el año 2012 y 2013.

Destacó el profesional del derecho que, si bien la empresa había sido exonerada por el cargo quinto, cuando se analizó este por la Superintendencia, fue por hechos de los años 2010 a 2013, frente a los cuales también había operado la caducidad.

En segundo lugar, advirtió que había una acumulación de cargos y una sola sanción administrativa, la cual era con normas existentes aplicables a los hechos sancionados, para lo cual reiteró que debió imponerse solamente una sanción, como consecuencia de que se hubieran acumulado los hechos, y así no haberse generado varias sanciones.

A lo anterior, agregó que la Superintendencia había sancionado a su representada con base en normas que no existían, como lo era la Ley 1383 de 2013, situación que afectaba su derecho al debido proceso.

Por último, indicó que había una falsa motivación y desviación de poder en los actos administrativos que eran objeto de la presente demanda, materializándose la primera en que se confundía en estos la fecha real de los hechos que dieron origen a imponer la sanción, puesto que, si la sanción era por no subsanar lo que le había pedido la entidad demandada, se debió haber dado aplicación del artículo 51 del C.P.A.C.A., el cual determina las consecuencias por la negativa a suministrar información.

Igualmente, refirió que esas dos causales de nulidad se presentaban por cuanto se estaba confundiendo el plazo concedido a la empresa Flota Honda LTDA para

hechos que se habían investigado y posteriormente sancionado.

## **1.2. Contestación de la demanda por la Superintendencia de Puertos y Transporte<sup>5</sup>**

El apoderado de la entidad demandada contestó la demanda del proceso de la referencia, expresando como punto de partida que, se oponía a que se fallaran de manera favorable las pretensiones incoadas, ya que estas no contaban con un fundamento fáctico ni jurídico que permitiera acceder a ellas, por lo que pidió que se declararan probadas las excepciones que se proponían, así como las que el Juzgado encontrare probadas.

En cuanto a los hechos, expresó lo siguiente:

Al primero, que era cierto lo manifestado del objeto de la visita, pero agregó que los cargos también se habían soportado en omisiones por parte de la empresa demandante en las que incurrió en el año 2014, así como por no haber remitido la documentación en el término dado para ello.

Al segundo que era cierto.

Al tercero, que no era cierto respecto del tiempo que había pasado entre que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la investigación y la apertura de la misma.

Al cuarto, quinto, sexto y séptimo, que eran ciertos.

Al octavo, que no era un hecho.

Al noveno, que no era cierto, puesto que los hechos que generaron las infracciones y la apertura de la investigación ocurrieron el 10 de agosto y el 22 de octubre de 2014.

Al décimo, que no era cierto, ya que sí se había decidido lo concerniente a la revocatoria directa solicitada.

Al décimo primero, que no era cierto, toda vez que el proceso estaba fundamentado en la visita que se llevó a cabo en el 2014, así como en los soportes de la plataforma VIGIA, del mes de julio de ese mismo año en adelante, el no envío de documentación por parte de la sociedad accionante al 22 de octubre de 2014 y en los otros documentos que hacen parte de los antecedentes administrativos, por lo que fueron cinco hechos los que transgredieron disposiciones de la normatividad.

Al décimo segundo, que no era cierto, al ser una apreciación subjetiva de la parte actora.

Al hecho décimo tercero, que no le constaba.

Al décimo cuarto, que no era cierto, bajo los mismos argumentos dados frente al hecho décimo primero, y que sobre la referida Ley 1383 de 2013, que esta solo

la legalidad de los actos atacados, pues solo se había mencionado en la Resolución 4481 de 2017.

Al hecho décimo quinto, que no era cierto, reiterando lo indicado sobre el hecho décimo cuarto, en lo concerniente a la Ley 1383 de 2013.

Al hecho décimo sexto, que no le constaba.

Al hecho décimo séptimo, que no era cierto, debido a que la Superintendencia había garantizado el debido proceso en cada una de las actuaciones desplegadas, así como las demás garantías de la empresa actora, no figurando prueba en contrario.

Al hecho décimo octavo, que no era un hecho.

### **Excepciones de mérito propuestas (Fols. 4 a 8<sup>6</sup>)**

**(i) Los actos administrativos se expidieron dentro del término establecido por el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011:** Advirtió que los actos administrativos que se profirieron con relación a la empresa Flota Honda Ltda, se habían dictado y notificado en el término legal respectivo, enfatizando en que la parte actora no había identificado debidamente a partir de cuándo se configuraba la sanción.

Respecto de los cargos primero, tercero, cuarto y quinto, destacó que al momento en que la entidad había determinado que se estaban presentando posibles incumplimientos por parte de la empresa demandante, no se había configurado aún la sanción, puesto que si esta hubiera allegado la documentación solicitada en el término otorgado, no se hubiera dado el incumplimiento, sino que se hubiera exonerado a la misma de los cargos, por lo que los hechos con los cuales se incumplieron las normas se dieron el 22 de octubre de 2014, decidiéndose toda la actuación administrativa en menos de tres años, por lo que no había operado la caducidad.

Sobre el segundo cargo, puso de presente que el cómputo de tres años de la caducidad se daba desde el 11 de agosto de 2014, no habiéndose configurado ese fenómeno.

En último lugar, en lo atinente a la resolución y expedición oportuna de los recursos, precisó que la decisión de los mismos y su notificación se efectuó dentro del año siguiente a que fueron interpuestos.

**(ii) La ST sancionó a la demandante con base en normas que cumplen con los preceptos de la acumulación y graduación de las sanciones:** exponiendo, como punto de partida, que la entidad había procedido de forma legal al imponer las sanciones en un mismo acto administrativo, en virtud a que estas tuvieron como soporte la comisión de varios y diferentes hechos, los cuales trasgredían varias normas en el tema de tránsito, por lo que, el haberse identificado cinco falencias en una misma inspección y haberse decidido sobre las sanciones a imponer en un mismo expediente, no afectaban el principio del *non bis in idem*, sino que ello significaba observar el principio de economía.

Resaltó que en la resolución que se impusieron las sanciones y en la que resolvió su apelación, se había llevado a cabo la graduación de ellas, acatando lo dispuesto en la Ley 336 de 1996, el principio de proporcionalidad y los preceptos de idoneidad, necesidad, proporcionalidad y favorabilidad.

Agregó que la Superintendencia había determinado las sanciones teniendo en cuenta las normas existentes y válidas y que ese cargo solamente llegaría a afectar el cargo segundo, ya que es el único que se soportaba en la Ley 1383 de 2013 y recordó que al resolverse la apelación contra la resolución que impuso las sanciones se había expresado que la mención a esa norma obedeció a un error de digitación en el año en que se expidió la Ley, y que, por tanto, era un error vencible.

**(iii) La ST expidió un acto con debida motivación y sin desviación de poder:** para lo cual argumentó que los hechos que generaron la infracción de normas por parte de la entidad demandante tuvieron ocurrencia el 22 de octubre de 2014, en lo que concernía a los cargos primero, tercero, cuarto y quinto, y el 10 de agosto de 2014, frente al cargo segundo.

**(iv) Excepción genérica:** pidió que se procediera por el despacho a declarar la existencia de cualquier excepción que se encontrare probada en el proceso y que den lugar a que se nieguen las pretensiones incoadas

### **1.3. Pronunciamiento frente a las excepciones propuestas**

En el término de traslado, la parte demandante se pronunció sobre las excepciones propuestas por la entidad accionada, tal como se observa en el anexo No. 15 del cuaderno principal 2 del expediente digital, en donde reiteró los argumentos esbozados en el concepto de violación plasmado en el escrito de la demanda, enfatizando que la entidad accionada había vulnerado el debido proceso que debía presentarse en toda actuación administrativa, además de que hacía manifestaciones sin fundamento jurídico.

Por lo anterior, coligió que las excepciones no estaban llamadas a prosperar y que no se configuraba ninguna otra excepción, en razón a que los actos demandados estaban viciados de nulidad.

## **II. TRÁMITE PROCESAL**

La demanda del asunto de la referencia fue presentada el 05 de septiembre de 2018 ante la Oficina de Reparto<sup>7</sup>, correspondiendo su conocimiento a este Juzgado. La misma fue admitida a través de auto del 08 de febrero de 2019, donde se dispuso que se notificara de la misma a la entidad demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>8</sup>.

Posteriormente, por medio de auto calendado del 22 de marzo de 2022<sup>9</sup>, por cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 182A del C.P.A.C.A., se determinó que se procedería a dictar sentencia anticipada, se fijó el litigio del asunto, se tuvieron como pruebas los documentos que fueron aportados por la

<sup>7</sup> Visto a Fl. 3 del anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

<sup>8</sup> Visto a Fls. 92 y 93 del anexo 1 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

partes para que rindieran sus alegatos finales por escrito y el Ministerio Público rindiera concepto si a bien lo tenía.

El expediente ingresó al despacho para sentencia el día 21 de julio de 2022, tal como obra en la constancia secretarial de la misma fecha<sup>10</sup>.

## **2.2. Alegatos de conclusión**

Las partes presentaron sus alegatos de conclusión, en los siguientes términos:

### **2.2.1. Parte demandante<sup>11</sup>**

El apoderado judicial de la parte actora, al rendir sus alegatos de conclusión, reiteró los argumentos expuestos en el libelo introductorio.

### **2.2.2. Parte demandada Superintendencia de Transporte<sup>12</sup>**

El representante judicial de la entidad accionada, en sus alegatos de conclusión, manifestó nuevamente los planteamientos de la contestación de la demanda.

No obstante, agregó que pueden darse conductas instantáneas y reiteradas o de ejecución sucesiva, las cuales pueden ser estudiadas en un procedimiento administrativo, de lo que dependerá el momento a partir del cual se contabiliza el término de caducidad.

Asimismo, se pronunció sobre la motivación de los actos administrativos y de cuándo se presenta una falsa motivación, arguyendo que los actos administrativos proferidos durante la investigación administrativa se fundamentaron en los supuestos fácticos que fueron probados y con la aplicación de normas en materia de transporte que permitieron colegir que se habían cometido infracciones por la parte demandante y que el no compartirse la decisión de imposición de una sanción no daba lugar a una falsa motivación, por cuanto, en las distintas resoluciones, se precisaba cuáles eran los hechos y conductas que dieron lugar a ella.

Enfatizó en que los actos administrativos objeto de reproche, se habían expedido en razón a los hallazgos que se encontraron al realizarse la visita de inspección y abordó de manera superficial las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia.

Finalizó aclarando que la sanción se impuso como consecuencia de que la empresa demandante no había corregido todas las observaciones dadas en la visita, lo que era distinto a no haber allegado una información o documentación según el artículo 51 del C.P.A.C.A., en el entendido de que se trató de conductas continuadas que generaron el incumplimiento de normas de transporte.

---

<sup>10</sup> Vista en el anexo No. 25 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

<sup>11</sup> Visto en el anexo 22 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

### **2.3. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no intervino dentro del asunto que ocupa.

### **2.4. Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público no presentó concepto dentro del proceso de la referencia.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **3.1. Problema jurídico**

¿Hay lugar a declarar la nulidad de la resolución No. 4481 del 27 de febrero de 2017, por medio de la cual la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, sancionó pecuniariamente a la Flota Honda Ltda., la resolución No. 40586 del 24 de agosto de 2017, por medio de la cual la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la mencionada decisión sancionatoria, y resolución No. 10529 del 5 de marzo de 2018 de la Superintendencia de Puertos y Transporte, a través de la cual se resolvió la apelación igualmente presentada, por haber incurrido en desconocimiento del debido proceso, falsa motivación así como desviación de poder, y si la sanción impuesta a la entidad demandante está o no afectada con caducidad de la facultad sancionatoria y, si como consecuencia de ello, le asiste derecho a la empresa demandante a que se le pague la suma que fue cancelada en razón a la multa impuesta por la Superintendencia de Transporte?

### **3.2. Tesis**

Los actos administrativos demandados bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no se encuentran viciados de nulidad, en razón a que no se observa que se hubiera configurado alguna de las causales de anulación invocadas por la parte actora, así como tampoco que hubiera operado el fenómeno de la caducidad para sancionar de la Superintendencia de Transporte.

Igualmente, tampoco se avizora que se hubiera configurado una violación flagrante de garantías o derechos constitucionales o del bloque de constitucionalidad, a lo que se suma que el juez no está facultado para estudiar de oficio la demanda.

### **3.3. Marco normativo de la función sancionadora de la Administración**

En desarrollo del *ius puniendi* que ejerce el Estado, el ordenamiento jurídico colombiano contempló el derecho administrativo sancionatorio, con una connotación preventiva y establecido en aras de lograr los fines estatales y

sancionadora de las entidades de la administración, con el propósito de establecer limitaciones al poder punitivo de aquél al consagrar garantías y principios para su desarrollo en el ejercicio de sus funciones de vigilancia, control y regulación de distintas actividades y sectores, potestad que está relacionada a infracciones que estuvieran fuera de la órbita del derecho penal, como sucede con las de naturaleza administrativa.

En la regulación que se ha dado a la facultad mencionada, se ha impuesto que la misma debe estar revestida de los preceptos que forman parte del derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, tal como se previó en los principios del procedimiento administrativo, contemplados en el artículo tercero de la Ley 1437 de 2011, para de esta manera lograr el respeto y observancia de los derechos fundamentales de los investigados y sancionados:

*“ARTÍCULO 30. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

*1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*

*En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.”*

De igual manera, en aras de materializar los postulados al debido proceso, así como los requisitos de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo incluyó un capítulo especial a esta materia:

### *“CAPÍTULO III*

#### *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO*

*ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.*

*Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la*

*medidas que serian procedentes Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.*

*Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.*

*PARÁGRAFO 10. <Parágrafo reenumerado> Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.*

*PARÁGRAFO 20. <Parágrafo adicionado por el artículo 3 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales el término para presentar descargos y solicitar o aportar pruebas será de cinco (5) días.*

*ARTÍCULO 47A. SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL. <Artículo adicionado por el artículo 4 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Durante el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, el funcionario que lo esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la conducta en el trámite del proceso o permite que continúe cometiéndola o que la reitere.*

*El término de la suspensión provisional será de un (1) mes, prorrogable hasta en otro tanto. En todo caso, cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la medida, la suspensión provisional deberá ser revocada por quien la profirió, o por el superior funcional del funcionario competente para dictar el fallo de primera instancia.*

*El acto que decreta la suspensión provisional y las decisiones de prórroga serán objeto de consulta, previo a su cumplimiento.*

*Para los efectos propios de la consulta, el funcionario competente comunicará la decisión al afectado, quien contará con tres (3) días para presentar alegaciones en su favor y las pruebas en las que se sustente. Vencido el término anterior, se remitirá de inmediato el proceso al superior, quien contará con diez (10) días para decidir sobre su procedencia o modificación. En todo caso, en sede de consulta no podrá agravarse la medida provisional impuesta.*

*Cuando la sanción impuesta fuere de suspensión, para su cumplimiento se tendrá en cuenta el lapso cumplido de la suspensión provisional.*

*PARÁGRAFO 10. Quien hubiere sido suspendido provisionalmente será reintegrado a su cargo o función y tendrá derecho al reconocimiento y pago de la remuneración dejada de percibir durante el período de suspensión, cuando el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal termine o sea archivado sin imposición de sanción.*

*No obstante la suspensión del pago de la remuneración, subsistirá a cargo de la entidad la obligación de hacer los aportes a la seguridad social y los parafiscales respectivos.*

exclusivamente por la Contraloría General de la República.

*ARTÍCULO 48. PERÍODO PROBATORIO. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.*

*Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.*

*PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 5 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales el término para la práctica de pruebas no será mayor a diez (10) días, si fueran tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior podrá ser hasta de treinta (30) días. El traslado al investigado será por cinco (5) días.*

*ARTÍCULO 49. CONTENIDO DE LA DECISIÓN. El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.*

*El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:*

- 1. La individualización de la persona natural ó jurídica a sancionar.*
- 2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.*
- 3. Las normas infringidas con los hechos probados.*
- 4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.*

*PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 6 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales se proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de los alegatos.*

*Los términos dispuestos para el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal deberán cumplirse oportunamente so pena de las sanciones disciplinarias a las que haya lugar.*

*ARTÍCULO 49A. RECURSOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL. <Artículo adicionado por el artículo 7 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Contra las decisiones que imponen una sanción fiscal proceden los recursos de reposición, apelación y queja. Los recursos de reposición y apelación se podrán interponer y sustentar dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la respectiva decisión al interesado.*

*El recurso de reposición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su interposición. Cuando se interponga recurso de apelación el funcionario competente lo concederá en el efecto suspensivo y enviará el expediente al superior funcional o jerárquico según el caso, dentro de los cinco (5) días siguientes a su interposición o a la última notificación del acto que resuelve el recurso de reposición, si a ello hubiere lugar.*

*El recurso de apelación contra el acto administrativo que impone sanción deberá ser decidido, en un término de tres (3) meses contados a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta*

*Dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión que niega el recurso de apelación, se podrá interponer y sustentar el recurso de queja. Si no se hiciera oportunamente, se rechazará.*

*PARÁGRAFO. Contra las decisiones de simple trámite no procede recurso alguno.*

*ARTÍCULO 50. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:*

- 1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.*
- 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.*
- 3. Reincidencia en la comisión de la infracción.*
- 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.*
- 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.*
- 6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.*
- 7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.*
- 8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.*

*ARTÍCULO 51. DE LA RENUENCIA A SUMINISTRAR INFORMACIÓN. Las personas particulares, sean estas naturales o jurídicas, que se rehúsen a presentar los informes o documentos requeridos en el curso de las investigaciones administrativas, los oculten, impidan o no autoricen el acceso a sus archivos a los funcionarios competentes, o remitan la información solicitada con errores significativos o en forma incompleta, serán sancionadas con multa a favor del Tesoro Nacional o de la respectiva entidad territorial, según corresponda, hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos. La autoridad podrá imponer multas sucesivas al renuente, en los términos del artículo 90 de este Código.*

*La sanción a la que se refiere el anterior inciso se aplicará sin perjuicio de la obligación de suministrar o permitir el acceso a la información o a los documentos requeridos.*

*Dicha sanción se impondrá mediante resolución motivada, previo traslado de la solicitud de explicaciones a la persona a sancionar, quien tendrá un término de diez (10) días para presentarlas.*

*La resolución que ponga fin a la actuación por renuencia deberá expedirse y notificarse dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término para dar respuesta a la solicitud de explicaciones. Contra esta resolución procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la notificación.*

*procedimiento administrativo sancionatorio que se esté adelantando para establecer la comisión de infracciones a disposiciones administrativas.*

*ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.*

*Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.*

*La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.”*

### **3.4. Caso concreto**

Revisada la documentación que obra en el expediente, se advierte que se encuentran probados los siguientes supuestos de hecho relevantes para la decisión a tomar:

1. Que los días 14 a 16 de mayo de 2014, un funcionario de la Superintendencia de Puertos y Transporte realizó una visita a la empresa Flota Honda Ltda, con el objeto de “Verificar el cumplimiento de los requisitos que dieron origen a la habilitación otorgada por la Dirección Territorial del Ministerio de Transporte para la Prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor y aspectos propios de su funcionamiento” (Fols. 46 a 54)<sup>13</sup>.
2. Que, mediante el memorando No. 20148200055503 del 1º de julio de 2014, el profesional universitario del Grupo Vigilancia e Inspección de la Superintendencia de Puertos y Transporte, remitió al Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte ( E) el informe de visita realizado a la empresa Flota Honda Ltda (Fols. 197 a 209)<sup>14</sup>.
3. Que a través del oficio No. 20148200321151 del 01 de julio de 2014, el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte ( E), dio a conocer a la representante legal de la empresa Flota Honda Ltda las observaciones y requerimientos de la visita de inspección anteriormente mencionada (Fols. 210 a 212)<sup>15</sup>.
4. Que con la Resolución No. 58377 del 25 de octubre de 2016, la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor ordenó aperturar investigación administrativa en contra de la empresa Flota Honda Ltda (Fls. 215 a 225)<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Visto en el anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

5. Que por medio de la Resolución No. 4481 del 27 de febrero de 2017, la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor decidió la investigación administrativa en contra de la empresa Flota Honda Ltda<sup>17</sup>.

6. Que con la Resolución No. 40586 del 24 de agosto de 2017, la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, resolvió un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 4481 del 27 de febrero de 2017, confirmando la decisión. (Fls. 43 a 57)<sup>18</sup>.

7. Que a través de la Resolución No. 10529 del 05 de marzo de 2018, se desató el recurso de apelación impetrado en contra de la Resolución No. 4481 del 27 de febrero de 2017, resolviendo modificar la sanción impuesta. (Fls. 68 a 79)<sup>19</sup>.

### **3.5. Análisis de los cargos formulados contra los actos administrativos demandados**

Procederá el despacho a analizar cada uno de los cargos referidos por el apoderado de la parte demandante en la demanda, en contra de los actos administrativos demandados.

#### **3.5.1. Desconocimiento del debido proceso**

El debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, obedece a una serie de garantías a favor de los administrados dentro de todas las actuaciones que lleve a cabo la administración con el propósito de que se respeten los derechos de aquél y de esta manera limitar el poder del Estado, para así estar sujeto al imperio de la Norma Superior y del ordenamiento jurídico.

Este cargo fue planteado por la sociedad demandante bajo los tres aspectos que se pasa a estudiar:

##### **3.5.1.1. Caducidad de la acción para sancionar a la empresa de transportes Flota Honda LTDA**

El artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, prevé el término de caducidad de la facultad sancionatoria por parte de las autoridades, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el*

---

<sup>17</sup> Visto a folios 335 a 342 del anexo No. 1 del cuaderno principal y folios 2 a 22 del anexo No. 1 del cuaderno principal 2 del expediente digital.

<sup>18</sup> Visto en el anexo 1 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

*Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.*

*La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.”*

Ahora bien, al revisarse la Resolución No. 4481 del 27 de febrero de 2017, “Por la cual se Falla la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 58377 del 25 de octubre de 2016, en contra la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera y Especial FLOTA HONDA LIMITADA, identificada con NIT 890700261 - 9”, se encontró que la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor tomó como momentos o periodo del incumplimiento de los deberes a las normas de transporte frente a los cargos que dieron lugar a imponer las sanciones, las siguientes:

<b>CARGO</b>	<b>MOMENTO O PERIODO DEL INCUMPLIMIENTO</b>
Primero	No se acreditó el cumplimiento de lo observado dentro de los tres meses siguientes al 18 de julio de 2014.
Segundo	La entrega de los programas de control y seguimiento a las infracciones de tránsito para el año 2014, se efectuaron en el año 2015 .
Tercero	Solo se pudo corroborar desarrollo de actividades de capacitación a conductores en temas de seguridad vial en los años 2015 y 2016.  Empresa manifestó que no pudo aportar las certificaciones de los años 2013 y 2014 por inconvenientes con la plataforma de su entidad aseguradora, pero no hay prueba de ello
Cuarto	La empresa no atendió el requerimiento en el término indicado.  Se hace claridad que los contratos respecto de los cuales se solicitaron las certificaciones por parte de los municipios con que los mismos se celebraron, fueron celebrados en el año 2014.

Así las cosas, no encuentra este despacho razón a las manifestaciones efectuadas por el demandante, en el sentido de afirmar que los cargos que se imputaron a la empresa Flota Honda Ltda y que fueron posteriormente objeto de sanción por parte de la Superintendencia de Transporte, se determinaron por hechos que ocurrieron desde el año 2013 hacia atrás, puesto que, en la decisión anteriormente referida y que fue confirmada en estos aspectos al resolverse los recursos de reposición y de apelación, se tuvo como momentos de incumplimiento de las normas de tránsito, el año 2014.

puesto que no se encuentra que ese fenómeno haya operado en el presente asunto.

### 3.5.1.2. Acumulación de cargos y una sola sanción administrativa, con normas existentes aplicables a los hechos objeto de sanción

Para analizar este cargo, es necesario traer a colación lo indicado en cada uno de los cargos formulados a la empresa Flota Honda Ltda., en lo concerniente a la norma que se encontró infringida y, de esta manera, determinar si para cada infracción en que se incurrió por la empresa accionante se tenía previsto una sanción pecuniaria:

CARGO	NORMA TRANSGREDIDA	SANCIÓN POR EL INCUMPLIMIENTO	SANCIÓN IMPUESTA
Primero	<p><i>Resolución 315 de 2013</i></p> <p><i>“Artículo 2.- Revisión y Mantenimiento de los vehículos. Las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros serán las responsables de realizar directamente el mantenimiento preventivo de los vehículos de servicio público vinculados a su parque automotor, a través de un centro especializado y con cargo al propietario del vehículo.</i></p> <p><i>Las intervenciones correctivas que sea necesario realizar al vehículo podrán ser contratadas por el propietario, pero el vehículo no podrá ser despachado sin la validación satisfactoria por parte de la empresa de las reparaciones realizadas.”</i></p> <p><i>“Artículo 3.- Mantenimiento de vehículos. Aclarado por el art. 1, Resolución Min. Transporte 378 de 2013. El mantenimiento de los vehículos será preventivo y correctivo. El mantenimiento preventivo constituye la serie de intervenciones y reparaciones realizadas al vehículo con la finalidad de anticipar fallos o desperfectos; no podrá entenderse por mantenimiento preventivo las actividades de revisión o inspección. El mantenimiento correctivo es aquel que se ejecuta en cualquier momento al vehículo y ante la evidencia de una falla en cualquiera de sus componentes.</i></p>	<p><i>Ley 336 de 1996</i></p> <p><i>ARTÍCULO 48. La cancelación de las Licencias, Registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, procederá en los siguientes casos:</i></p> <p><i>a) Cuando se compruebe por parte de la autoridad de transporte competente que las condiciones de operación, técnicas, de seguridad, y financieras, que dieron origen a su otorgamiento no corresponden a la realidad, una vez vencido el término, no inferior a tres meses que se le conceda para superar las deficiencias presentadas. (...)”</i></p>	<p>15 S.M.L.M.V. para el año 2014</p>

	<p>realizará a cada vehículo en los periodos determinados por la empresa, para lo cual se garantizará como mínimo el mantenimiento bimensual, llevando una ficha de mantenimiento donde consignará el registro de las intervenciones y reparaciones realizadas, indicando día, mes y año, centro especializado e ingeniero mecánico que lo realizó y el detalle de las actividades adelantadas durante la labor.</p> <p>En la ficha de mantenimiento además, se relacionarán las intervenciones correctivas realizadas indicando día, mes y año, centro especializado y técnico que realizó el mantenimiento, detalle de las actividades adelantadas durante la labor de mantenimiento correctivo y la aprobación de la empresa.</p> <p>Las empresas de transporte deberán ajustar sus fichas físicas de mantenimiento a lo dispuesto en la presente resolución y conservar la de cada vehículo a disposición permanente de las autoridades de inspección, vigilancia y control de su operación.”</p>		
Segundo	<p>Decreto 019 de 2012  “ARTÍCULO 204. Control de infracciones de conductores. (...) PARÁGRAFO 3. Las empresas de transporte público terrestre automotor deberán establecer programas de control y seguimiento de las infracciones de tránsito de los conductores a su servicio. Dicho programa deberá enviarse mensualmente por las empresas de transporte público terrestre automotor a la Superintendencia de Puertos y Transporte. (...)”</p>	<p>Decreto 019 de 2012  “ARTÍCULO 204. Control de infracciones de conductores. (...) PARÁGRAFO 3. (...) Las empresas que no cumplan con lo antes indicado serán sancionadas por dicha entidad con una multa equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 smmlv)”</p>	<p>10  S.M.L.M.V.  para el año  2014</p>
Tercero	<p>Ley 336 de 1996  “ARTÍCULO 35. (...) Las empresas de transporte público deberán desarrollar los programas de capacitación a través del SENA o de las entidades especializadas, autorizadas por el Ministerio de</p>	<p>Ley 336 de 1996  “ARTÍCULO 46. Con base en la graduación que se establece en el presente Artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios</p>	<p>20  S.M.L.M.V.  para el año  2014</p>

	<i>servicio público, con el fin de garantizar la eficiencia y tecnificación de los operarios.(...)</i>	<i>cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos: (...) e) En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte. (...)</i>	
Cuarto	<i>Ley 336 de 1996 “ARTÍCULO 48. (...) a) Cuando se compruebe por parte de la autoridad de transporte competente que las condiciones de operación, técnicas, de seguridad, y financieras, que dieron origen a su otorgamiento no corresponden a la realidad, una vez vencido el término, no inferior a tres meses que se le conceda para superar las deficiencias presentadas. (...)”</i>	<i>Ley 336 de 1996 “ARTÍCULO 48. La cancelación de las Licencias, Registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, (...)”</i>	12 S.M.L.M.V. para el año 2014

Del anterior cuadro comparativo se puede extraer que los cuatro cargos formulados contra la empresa Flota Honda Ltda., y por los que finalmente la misma fue sancionada, correspondieron a cuatro conductas distintas, lo que llevó a que se aplicaran sanciones para cada uno, pues distinto hubiera sido que, a modo de ejemplo, a la sociedad demandante, incurriendo en un solo supuesto jurídico sancionable, se le hubieran impuesto varias multas en razón de ella, máximo cuando cada supuesto de hecho contempla una consecuencia jurídica distinta.

Es así como, además de lo dicho, se encuentra que, si bien para los cargos primero y cargo, la consecuencia por la infracción a las normas de tránsito era la cancelación de las licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, al momento de establecer las sanciones a imponerse, se tuvo en cuenta lo establecido en el artículo 50 del C.P.A.C.A. que preceptúa la graduación de las sanciones atendiendo a criterios dependiendo de la gravedad de las faltas y el rigor de las mismas, de manera que, la multa impuesta fue de carácter pecuniario, lo que a todas luces resulta menos gravosa y perjudicial para la empresa sancionada que la prevista para la norma infringida.

Por tanto, no se encuentra razón en los argumentos esgrimidos por el apoderado de la parte demandante, en tanto que no se trató de una sola infracción que diera lugar solamente a una multa, pues, contrario a lo manifestado por él, la transgresión no fue por los mismos hechos, lo que es distinto a que los hallazgos de esto se hubieran establecido en una misma visita realizada por la entidad demandada.

## administrativos demandados

Este cargo fue sustentado en que se presentaba una falsa motivación y desviación del poder de los actos administrativos atacados, al confundirse por parte de la entidad demandada la fecha en que habían sucedido los hechos por los cuales se sancionó a la empresa Flota Honda Ltda., con el no haber efectuado la subsanación de las observaciones encontradas por la Superintendencia.

Sobre esto, se recuerda que al analizarse lo referente a la *Caducidad de la acción para sancionar a la empresa de transportes flota Honda LTDA*, ese planteamiento fue abordado.

De otro lado, frente a lo argüido por la parte demandante, respecto de que, si lo sancionado era no haber atendido el requerimiento hecho por la Superintendencia en el término otorgado, se debió haber dado aplicación al artículo 51 del C.P.A.C.A, es menester traer a colación lo consagrado por este aparte normativo para su estudio:

*“ARTÍCULO 51. DE LA RENUENCIA A SUMINISTRAR INFORMACIÓN. Las personas particulares, sean estas naturales o jurídicas, que se rehúsen a presentar los informes o documentos requeridos en el curso de las investigaciones administrativas, los oculten, impidan o no autoricen el acceso a sus archivos a los funcionarios competentes, o remitan la información solicitada con errores significativos o en forma incompleta, serán sancionadas con multa a favor del Tesoro Nacional o de la respectiva entidad territorial, según corresponda, hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos. La autoridad podrá imponer multas sucesivas al renuente, en los términos del artículo 90 de este Código.*

*La sanción a la que se refiere el anterior inciso se aplicará sin perjuicio de la obligación de suministrar o permitir el acceso a la información o a los documentos requeridos.*

*Dicha sanción se impondrá mediante resolución motivada, previo traslado de la solicitud de explicaciones a la persona a sancionar, quien tendrá un término de diez (10) días para presentarlas.*

*La resolución que ponga fin a la actuación por renuencia deberá expedirse y notificarse dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término para dar respuesta a la solicitud de explicaciones. Contra esta resolución procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la notificación.*

*PARÁGRAFO. Esta actuación no suspende ni interrumpe el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio que se esté adelantando para establecer la comisión de infracciones a disposiciones administrativas.”*

De la norma previamente transcrita, se extrae que la misma busca sancionar a quienes no presenten los informes que se soliciten durante investigaciones administrativas, la oculten, impidan o no otorguen la autorización para acceder a archivos por las autoridades competentes, bien cuando alleguen información con errores trascendentales o sea incompleta.

interrupción del procedimiento administrativo sancionatorio que se adelante.

Así las cosas, si bien la empresa accionante pudo haber incurrido en la conducta descrita, ello no fue objeto de sanción por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, en tanto que, de haberse dado ello, se hubieran generado dos sanciones, una por no haber subsanado las falencias encontradas por esa entidad, y las demás impuestas en el procedimiento administrativo, puesta la multa por la renuencia es distinta a tal procedimiento.

De esta manera, es claro que, comoquiera que la entidad demandada determinó que había incumplimiento a las normas de tránsito por la empresa Flota Honda Ltda., como consecuencia de que no acreditó que no se materializaban las observaciones que le fueron dadas en la visita del mes de mayo de 2014, ello dio lugar a que se impusieran las sanciones determinadas, no agravando la situación de la empresa actora con la imposición de otra sanción, por lo que, se colige, este cargo no está llamado tampoco a prosperar.

### **3.6. Del principio de justicia rogada de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**

Como regla general, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al estudiar y proceder a decidir un asunto que le es ventilado, se encuentra limitada al principio de justicia rogada, el cual se refiere, en cuanto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a que el marco de pronunciamiento del juez corresponde únicamente a los hechos expuestos en la demanda, a las normas invocadas como vulneradas y a los cargos de violación planteados por la parte demandante:

*“(…) Al respecto, cabe advertir que el Juez Contencioso Administrativo no puede realizar el estudio de legalidad del acto administrativo acusado con base en normas no invocadas en la demanda, ni atender conceptos de violación no explicados, sino que debe limitarse a estudiar las razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, expuestas en la demanda.*

*Sobre el particular, es oportuno traer a colación la sentencia de 27 de noviembre de 2003 de esta Sección (Expedientes Acumulados núms. Rad.: 1101-03-24-000-2002-00398-01 y 1101-03-24-000-2002-00080-01 (8456 y 7777), Actores: José Darío Forero Fernández, Hugo Hernando Torres y otro, Consejera ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero), en la que se precisó:*

*“Respecto de la interposición de demandas de nulidad ante lo contencioso administrativo, es necesario recordar que la justicia contencioso administrativa as “rogada” es decir, que solo puede pronunciarse respecto de los hechos y normas que se hayan esgrimido en la demanda de donde resulta que la precisa y adecuada cita de los fundamentos de derecho y de las normas violadas viene a constituir el marco dentro del cual puede moverse el juzgador. Así lo ha expresado esta Corporación a través de sus fallos de los cuales se destaca el siguiente pronunciamiento:*

*“En atención al carácter de "justicia rogada" que tiene la justicia administrativa, el juez no puede realizar el estudio de legalidad con normas no invocadas en la demanda, pues la expresión tanto de los fundamentos de derecho que se invocan como vulnerados, así como el concepto de la violación, constituyen el marco dentro del cual puede*

*jurisprudencia esta Corporación. En distintos fallos se ha dicho: "Esta jurisdicción es por esencia rogada. Ello significa que es el accionante, en el señalamiento que hace de las disposiciones transgredidas con los actos administrativos que acusa, quien determina el marco de juzgamiento. No le está permitido al juez administrativo confrontar el acto impugnado con normas no invocadas en la demanda ni atender a conceptos de violación diferentes a los expuestos en el libelo En otros términos, al juzgador solo le es dado analizar el acto enjuiciado a la luz de las disposiciones que se indican como violadas y por los motivos planteados en el escrito introductorio". (Confr. Sentencia Consejo de Estado, Sección Segunda. Radicación 8051. C.P. Joaquín Barreto Ruíz. Noviembre 29 de 1995). En otro fallo se ratifica este criterio en la siguiente forma: "El juez administrativo no tiene competencia para realizar un control general de legalidad. Está limitado por la demanda que constituye el marco de litis por manera que no puede analizar un acto que no se acusa". (Cfr. Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P. Miren de La Lombana. Radicación 1468). Cuando la ley habla de citar las disposiciones violadas no se cumple con este requisito con la simple cita del ordenamiento al cual pertenecen las normas infringidas, sino que éstas deben señalarse con toda precisión. El control que realiza el Consejo de Estado no es un control general de legalidad que supondría la confrontación con todos los ordenamientos superiores relacionados con el acto acusado, labor que resultaría imposible de ejecutar. Resulta procedente la prosperidad de la excepción de inepta demanda propuesta por la apoderada del Ministerio de Agricultura". (Cfr. Consejo de Estado. Sección Primera. M.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero. Expediente: 6536. Fecha: 02/04/18)."*

*Consecuente con el precedente jurisprudencial enunciado, considera la Sala que el Juez Contencioso Administrativo no puede realizar el estudio de legalidad del acto administrativo acusado con fundamento en normas superiores de derecho no invocadas en la demanda, ni atender conceptos de violación no explicados, sino que debe limitarse a estudiar las razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, expuestas en la demanda, que constituyen el marco de la litis o del juzgamiento.*

*En otras palabras, al Juez le está vedado pronunciarse sobre cuestiones o asuntos de fondo que no fueron objeto del debate en el proceso, conforme lo ha sostenido esta Sección en reiterados pronunciamientos, entre ellos, en sentencia de 7 de junio de 2012 (Expediente núm. 73001-23-31-000-2007-00153-01, Actor: Ricardo Guarnizo Morales, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González), en la cual se dijo que:*

*"Reitera la Sala que al juez en cada instancia le está vedado pronunciarse sobre cuestiones o asuntos de fondo que no fueron objeto del debate procesal, toda vez que su competencia está circunscrita al ámbito del proceso..." (..)"<sup>20</sup>*

La importancia de este principio responde a que busca que se garantice el debido proceso, especialmente el derecho a la defensa y contradicción, del sujeto pasivo de la litis, así como el respeto al principio de congruencia contemplado en el artículo 218 del Código General del Proceso.

No obstante, con el propósito de no llevar a afectar el derecho fundamental del acceso a la administración de justicia, así como el postulado de la primacía de lo sustancial sobre lo formal, el principio de justicia rogada ha admitido ciertas

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, Sentencia del 12 de junio

la demanda, se observe por este que se está bajo una violación de la Constitución Política o del bloque de constitucionalidad por parte de los actos administrativos que se demanda, de tal magnitud, que dé paso a que el operador judicial, pueda, de oficio, ir más allá de lo planteado en el libelo introductorio:

*“(...) No obstante, en virtud de la fuerza normativa que se le reconoce a la Constitución y al derecho convencional integrado al bloque de constitucionalidad, cuando el acto administrativo demandado les desconozca abiertamente, aunque la parte actora no haya establecido tal reproche en la demanda, el juez se encuentra facultado para declarar la nulidad con base en las flagrantes vulneraciones constitucionales y convencionales que oficiosamente haya advertido.*

*Para tales efectos, al juez no le es dado adelantar a profundidad y motu proprio un estudio a fin de concluir si existen razones ajenas a las esgrimidas por el demandante por las cuales debiera anular el acto. En este caso, solo si la magnitud de la transgresión de una disposición superior es tal que salta a la vista la necesidad de expulsarla del ordenamiento jurídico, se expande el espectro de la competencia judicial en aras de reivindicar el valor y la hegemonía de la Constitución. De esta manera se logra una lectura armónica y garantista del principio de congruencia y de la noción de supremacía de la Carta Política. (...)”<sup>21</sup>*

Descendiendo al caso objeto de estudio, al momento de analizarse el mismo, se encontró que, en las observaciones y requerimientos efectuados a la representante legal de la empresa Flota Honda Ltda., no se hizo mención alguna del cargo No. 2 que fue formulado con la Resolución No. 58377 de fecha 25 de octubre de 2016, proferida por la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, y que se incluyó en los actos administrativos expedidos con posterioridad en el curso de la investigación administrativa que se adelantó en contra de esa empresa, como se procede a plasmar:

<b>OBSERVACIONES Y REQUERIMIENTOS EFECTUADOS CON MOTIVO DE LA VISITA DE MAYO DE 2014</b>	<b>NÚMERO DE CARGO FORMULADO Y POR LOS QUE SE SANCIONÓ A LA EMPRESA FLOTA HONDA LTDA</b>
1. Debe reforzar el Programa de Revisión y Mantenimiento Preventivo y tener el control del mismo.	Cargo primero
2. Capacitación a conductores en temas relacionados con la Seguridad Vial.	Cargo tercero
3. Contratos de prestación de servicios en la modalidad especial para cumplimiento de la capacidad transportadora.	Cargo cuarto
4. Acta de aumento de capital debe registrarse en cámara de comercio.	No se formuló cargo
5. Debe distribuirse las utilidades de ejercicios anteriores.	No se formuló cargo
6. Consignar los dineros del fondo de reposición preferiblemente en una fiducia, de acuerdo con el artículo 6 ley 105 de 1993	Cargo quinto

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 13 de junio de 2019, C.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. RAD: 11001-03-25-000-2010-00060-

programas de control y seguimiento de las infracciones de tránsito de los conductores al servicio de la empresa, no se realizó ninguna observación o recomendación en el oficio dirigido a la representante legal de la empresa Flota Honda Ltda. y, a pesar de ello, se le formuló ese cargo.

También se encontró que, con relación al cargo cuarto, sobre los contratos de prestación de servicios en la modalidad especial para el cumplimiento de la capacidad transportadora, la decisión de sancionar por este fue por un motivo distinto a la observación y requerimiento dado sobre este:

OBSERVACIONES Y REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR LA VISITA DE MAYO DE 2014	MOTIVO DE LA DECISIÓN DE SANCIONAR
<p><i>“3. Contratos de prestación de servicios en la modalidad especial para cumplimiento de la capacidad transportadora.</i></p> <p><i>Los contratos aportados no reúnen los presupuestos establecidos en las directrices emitidas por el Ministerio de Transporte, toda vez que como se observa en el acto administrativo de capacidad transportadora se autorizó una capacidad total de veintitrés (23) automotores distribuidos en las clases de vehículos Microbús, Buseta, bus, camioneta doble cabina con platón y campero, situación que no se ve reflejada en el los contratos suministrados.</i></p> <p><i>En consecuencia se deben aportar certificaciones de los contratos celebrados con las Alcaldías Municipales de Lérida y Mariquita (Tolima), en las que se aclare el número de vehículos por clase contratados, que justifiquen el total de capacidad transportadora autorizada por el Ministerio de Transporte.”</i></p>	<p><i>“(…) Este Despacho precisa que la formulación del cargo cuarto se presenta por presuntamente no haber aportado los contratos de prestación de servicios en la modalidad especial que sustenten la capacidad transportadora dentro de los tres (3) meses otorgados.</i></p> <p><i>Ahora, con los Alegatos de Conclusión la empresa allega copia de un único contrato identificado con el No 0031 del 06 de febrero de 2014. celebrado entre la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera y Especial FLOTA HONDA LIMITADA, identificada con NIT 890700261-9 y la Alcaldía Municipal de San Sebastián de Mariquita, el cual tiene como objeto la prestación de servicio de transporte escolar para cubrir 63 rutas del área rural y urbana de San Sebastián de Mariquita - Tolima. en cumplimiento y ejecución del proyecto aprobado por el OCAD</i></p> <p><i>Sin embargo, esta Delegada manifiesta en primer lugar que la empresa tuvo tres meses para enervar las deficiencias presentadas en la visita de inspección realizada los días 14. 15 y 16 de mayo de 2014 y tal como se verificó al consultar el Sistema de Gestión Documental de la entidad -Orfeo-, la empresa no dio respuesta y consecuentemente guardó silencio frente a las mismas entre el 18 de julio de 2014 y 17 de octubre de 2014. En segundo lugar, este Contrato no cumple con los requisitos mínimos para garantizar la efectiva prestación del servicio público de transporte en la modalidad especial para la época de los hechos, en otras palabras, de él no se lee el número y la clase de vehículos requeridos para el cumplimiento del objeto, lo que si permitiría sustentar la capacidad</i></p>

<i>para la modalidad especial. Por las razones expuestas, este cargo no fue desvirtuado.”</i>
---

Pues bien, la observación y recomendación brindada fue para que la empresa investigada aportada unas certificaciones de los contratos que suministró en la visita, que fueron celebrados con los municipios de Lérida y Mariquita, en las que se aclararan el número de vehículos por clase que se tenían contratados, con los que se justificara la capacidad total transportadora que le había autorizado el Ministerio de Transporte.

Pero, pese a ello, al decirse la investigación administrativa, se estableció por la entidad investigadora que la empresa Flota Honda Ltda., no había aportado los contratos de prestación de servicios que justificaran la capacidad transportadora.

De lo dicho, se podría inferir que las diferencias entre las observaciones dadas y lo plasmado en los actos administrativos proferidos en el curso de la investigación en cuestión eventualmente vulnerarían garantías fundamentales como lo sería el debido proceso, en lo concerniente al derecho de defensa y contradicción, el despacho pone de presente que la parte actora contaba con los mecanismos y oportunidades dentro del procedimiento administrativo para manifestar ello o ponerlo de presente, sin embargo, de la lectura de los escritos de descargos, alegatos de conclusión y del recurso de reposición y en subsidio el de apelación, no se advierte que esa situación se haya exteriorizado, de manera que no puede entrar la administración de justicia a pronunciarse sobre cuestiones que pudieron plantearse por la sociedad demandante no solo en la demanda, sino en distintos momentos y etapas, motivo por el que no se aligerará el precepto de la justicia rogada en este asunto.

En consecuencia de lo expresado, es así como no hay lugar a reconocer a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados, pretendida en la demanda, por cuanto los actos atacados de nulidad no se encuentran inmersos en ninguna de las causales que dé lugar a su anulación, no habiéndose desvirtuado la presunción de legalidad de la que gozan los mismos.

### **3.7. Con relación a la condena en costas**

Teniendo en cuenta la sentencia del 16 de abril de 2015 de la sección primera del Consejo de Estado<sup>22</sup> en el cual se manifiesta que la condena en costas no es objetiva y que de conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A. que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre las costas y deberá establecerse si es o no procedente dicha condena.

En este orden de ideas, el numeral 1º del artículo 365 C.G.P. establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. Es así como el numeral 8º del artículo antes mencionado establece que habrá costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, las agencias en derecho hacen parte de las costas, pero debe tenerse en cuenta que, de conformidad con los numerales 3º y 4º del artículo

y deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

Descendiendo al caso que nos ocupa, se observa que el apoderado de la parte demandada presentó contestación a la demanda (Anexo No. 12 del cuaderno principal 2 del expediente digital) y alegatos de conclusión (Anexo No. 24 del cuaderno principal 2 del expediente digital), causándose así agencias en derecho.

Por consiguiente, el despacho condenará en costas a la parte demandante, en tanto resultó vencida en la presente instancia, y a favor de la entidad demandada Superintendencia de Transporte, fijando como agencias en derecho la suma de \$1.601.600, equivalente al 4% de las pretensiones (Fol. 26 del anexo No. 1 del cuaderno principal del expediente digital), de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Se ordenará que la Secretaría efectúe la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

### **Otras disposiciones**

En el anexo No. 1 del cuaderno principal 3 del expediente digital se observa que el apoderado de la entidad accionada Superintendencia de Transporte, abogado Adolfo Suárez Eljach, identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.082.888.851, portador de la tarjeta profesional N° 207.301 expedida por el C. S. de la J., allegó memorial mediante el cual manifiesta que renuncia al poder que le fue otorgado, razón por la cual el Despacho aceptará la renuncia por reunir los requisitos contemplados en el artículo 76 del C.G.P.

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

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.** *DECLÁRESE* probadas las excepciones de *los actos administrativos se expidieron dentro del término establecido por el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, la Superintendencia de Transporte sancionó a la demandante con base en normas que cumplen con los preceptos de la acumulación y graduación de sanciones y la Superintendencia de Transporte expidió un acto con debida motivación y sin desviación de poder, propuestas por la parte demandada, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

**SEGUNDO.** Negar las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo esbozado en la parte motiva de esta providencia.

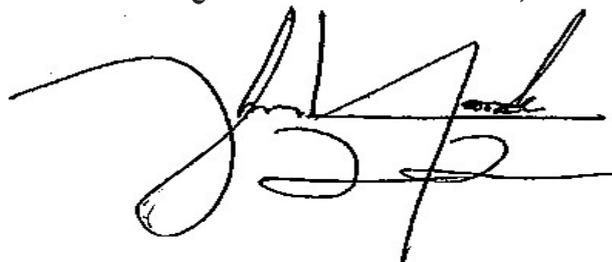
**TERCERO.** Condenar en costas a la parte demandante, tomando como agencias en derecho la suma de \$1.601.600 a favor de la Superintendencia de

las costas.

**QUINTO:** Aceptar la renuncia al poder presentada por parte del abogado Adolfo Suárez Eljach, identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.082.888.851, portador de la tarjeta profesional N° 207.301 expedida por el C. S. de la J., como apoderado de la entidad accionada Superintendencia de Transporte.

**SEXTO:** Una vez en firme esta sentencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso en el sistema judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'John Libardo Andrade Flórez', written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

**JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ  
JUEZ**