

**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**



Bogotá D. C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020)
Sentencia Número 018 de 2020

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN NÚMERO: 110013334001201700113 00
ACCIONANTE: INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. ICOLTES
ACCIONADA: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE

Agotado el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo hasta ahora actuado, procede el Despacho a proferir sentencia dentro del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** incoado a través de apoderado judicial por **INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. ICOLTES** contra la **SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE** en los términos establecidos en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES.

1. SÍNTESIS DEL CASO

El 4 de abril de 2013 se impuso la orden de Comparendo Nacional de Infracciones de Transporte –IUIT – No 15325172 al vehículo de placas **SWK – 515**, vinculado a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor **INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. ICOLTES**, por presunta transgresión al artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003, código de infracción 587, lo cual dio lugar a la apertura de una investigación a través de la Resolución No. 23843 del 20 de noviembre de 2015.

En consecuencia, por Resolución No. 06552 del 23 de febrero de 2016, la Superintendencia de Puertos y Transporte impuso una sanción de 5 salarios mínimos mensuales legales vigentes, equivalente a \$2.947.500, a la empresa de servicio

público de Transporte Terrestre Automotor INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. ICOLTES, por incurrir en la conducta descrita en el artículo 1 código de infracción 587 de la Resolución 10800 de 2003 del Ministerio de Transporte.

Contra la decisión fueron presentados los recursos de reposición y en subsidio de apelación bajo el radicado 2016-560-017819-2 de 09 de marzo de 2016, los cuales fueron resueltos de manera negativa a través de las Resoluciones No. 55847 del 13 de octubre de 2016 y No. 078724 del 30 de diciembre de 2016, notificada ésta última por medio electrónico el 05 de enero de 2017.

2. DEMANDA.

En escrito presentado el 18 de mayo de 2017, ante la Oficina de Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, el apoderado judicial de la empresa de servicio público de Transporte Terrestre Automotor Inversiones Colombianas de Transporte Especial y de Carga S.A.S. - ICOLTES, promovió el medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, contra la Superintendencia de Puertos y Transporte, a través del cual solicitó la nulidad de las Resoluciones Nos. 06552 del 23 de febrero de 2016, 55847 de 13 de octubre de 2016 y 078724 del 30 de diciembre de 2016.

Como restablecimiento del derecho, solicitó que se declarara que la actora no está obligada a pagar suma alguna en favor de la Superintendencia de Puertos y Transporte, por concepto de la sanción producto del comparendo No. 15325172 de fecha 4 de abril de 2013, impuesto al vehículo de placas SWK – 515, y originada de la investigación administrativa llevada a cabo a través de la Resolución No. 23843 de 20 de noviembre de 2015.

2.1 NORMAS JURÍDICAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Constitucionales: Artículos 6, 13, 23, 29, 209, 228, 229 y 230 de la Constitución Política de Colombia.

Legales: Artículos 34, 41, 42, 43, 47, 67, 68, 69, 79 inciso 4 y 80 de la Ley 1437 de 2011.

Ley 769 de 2002, **Ley** 1383 de 2010, **Ley** 336 de 1996 y **Ley** 105 de 1993.

Con base en las normas enunciadas, propuso los siguientes cargos:

En primer término, señala que existe una **violación al debido proceso**, en cuanto que la autoridad de tránsito y transporte terrestre edificó el comparendo contravencional IUIT – informe único de infracciones al transporte No. 15325172 de 4 de abril de 2013, rehusando los términos y actuaciones contempladas en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010.

Que el artículo señalado en precedencia, atempera el trámite procedimental que deben seguir las autoridades de tránsito terrestre posterior a la confección del comparendo, y previo a la investigación administrativa por infracciones al transporte que inicia el órgano de Vigilancia y Control. En tal virtud el género es la infracción o contravención, y las especies contravencionales son las de tránsito y el transporte, las cuales para el caso de transporte son edificadas en un formato denominado IUIT – artículo 54 del Decreto 3366 de 2003.

Estima que **existió error en el procedimiento administrativo de notificación – indebida notificación**, señala que el ente que profirió la sanción, incurrió en un yerro procedimental en cuanto a la notificación del acto que dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio, como quiera que si se revisa al interior del plenario, las constancias de notificación de la Resolución No. 23843 del 20 de noviembre de 2015 “por la cual se abrió investigación administrativa (...)”, se advierte que el comparendo reseñado, tenía vicios en la notificación o sencillamente se pretermitió los términos para la notificación a la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Argumenta la parte accionante que hubo **expedición irregular del acto administrativo sancionatorio**; que el ente de control al fabricar los actos administrativos repudiados, utilizó como motivo el comparendo No. 15325172 de 4 de abril de 2013, efectuado al conductor del vehículo de placas SWK – 515, prueba que fue recaudada con **violación al debido proceso**, y al ser una prueba nula, la realidad no concuerda con el escenario fáctico que construye la administración de control, suponiendo como única prueba de cargo el comparendo IUIT, y pese a ello el ente sancionador, deniega todos los recursos interpuestos, desconociendo la normatividad vigente.

Manifiesta que la tipicidad de la conducta reprochada a título de sanción, contenida en el comparendo IUIT producto del cual proceden los actos administrativos

demandados, deviene de la literalidad expuesta en la codificación No. 587 del artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003, emanada por el ente rector del transporte, la cual por ser una regla *infra legal*, no puede edificar conductas antijurídicas habida cuenta que dicha facultad es del resorte exclusivo del legislador en uso del *ius puniendi*. Por tal razón se **vulnero en esta actuación el principio de legalidad de la infracción.**

Que si bien el Ministerio de Transporte está facultado para articular reglamentos, no lo está para proferir normas en materia sancionatoria de tránsito o transporte, esas funciones se encuentran reservadas al legislador, quien definió las conductas antijurídicas del transporte en la Ley 336 de 1996, y de ninguna manera se irradia facultad expresa a dicha cartera Ministerial para tipificar infracciones de transporte y menos aún para determinar las acciones respectivas; que del estudio del artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, se puede evidenciar que las facultades otorgadas al órgano director del transporte, fueron exclusivamente para diseñar el formato del comparendo IUIT, mas no se le dio potestad expresa para rotular las infracciones de transporte, como lo efectuó mediante la Resolución 10800 de 2003, extralimitando su función y abrogando el artículo 6 del Estatuto Mayor.

Concluye señalando que no se puede pasar por alto, que el ente de vigilancia y control empuña su acto administrativo de investigación en la totalidad del Decreto 3366 de 2003, el cual fue parcialmente suspendido por el Consejo de Estado con antelación al procedimiento sancionatorio administrativo fuente del debate.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

3.1 Contestación parte demandada (fls. 87-102)

La defensa judicial de la Superintendencia de Puertos y Transporte se opuso a las pretensiones de la demanda, señalando que las resoluciones demandadas, se encuentran ajustadas al ordenamiento constitucional y legal que rige actualmente en materia de transporte, principalmente en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con lo normado en el código 587 de la Resolución 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, es decir, cuando se compruebe la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del vehículo.

Que en Colombia el transporte tiene un carácter de servicio público, el cual es regulado y controlado por las autoridades competentes, sumado lo anterior, debe tenerse en

cuenta que la actuación administrativa se desarrolló en cumplimiento de lo establecido en el artículo 50 de la Ley 336 de 1996, y que es de resaltar que dicha ley, por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte, tiene el carácter de norma especial del sector transporte, razón por la cual esa Superintendencia de Puertos y Transporte dio aplicación a su contenido, teniendo en cuenta la regla general del ordenamiento legal colombiano bajo la cual la norma que rige un asunto especial prevalece sobre la de carácter general, y que encuentra su fundamento jurídico en el artículo 5 de la Ley 57 de 1887.

Manifiesta que teniendo en cuenta que la Ley 336 de 1996, previó en su artículo 50 un procedimiento especial para el sector transporte, la Superintendencia de Puertos y Transporte ha dado cumplimiento a lo establecido en ella, teniendo en cuenta que el carácter especial de la norma prevalece sobre cualquier otro procedimiento de carácter general, situación que reitera la misma Ley 1437 de 2011.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Mediante providencia de catorce (14) de mayo de dos mil diecinueve (2019), se corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión e igualmente al Procurador Judicial asignado al Despacho, para que presentara su concepto si a bien lo tenían.

Ahora, el apoderado judicial de la entidad accionada Superintendencia de Transporte, a través de escrito de 31 de mayo de 2019, visible a folios 215 a 218, presento sus respectivos alegatos de conclusión, argumentando que las resoluciones demandadas se encuentran ajustadas al ordenamiento constitucional y legal, que rige actualmente en materia de transporte, principalmente en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con lo normado en el código 587 de la Resolución 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, es decir, cuando se compruebe la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del vehículo y sólo por el tiempo requerido para clarificar los hechos, en concordancia con el código 518 del artículo primero de la Resolución 10800 de 2003, considerando que el transporte público terrestre automotor no se presta sin regulación ni control de parte del estado. Por el contrario, en Colombia el transporte tiene un carácter de servicio público esencial, el cual es regulado y controlado por las autoridades competentes, primando el interés general sobre el particular; que debe tenerse en cuenta que la

actuación administrativa se desarrolla en cumplimiento de lo establecido en el artículo 50 de la Ley 336 de 1996.

Que es necesario resaltar que la Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte, tiene el carácter de norma especial del sector transporte, razón por la cual la Superintendencia de Puertos y transporte dio aplicación a su contenido, teniendo en cuenta la regla general del ordenamiento legal colombiano bajo la cual la norma que rige un asunto especial prevalece sobre la de carácter general, y que encuentra su fundamento jurídico en el artículo 5 de la Ley 57 de 1887.

Concluye señalando que teniendo en cuenta que la Ley 336 de 1996, previó en su artículo 50 un procedimiento especial para el sector transporte, la Superintendencia de Puertos y Transporte ha dado estricto cumplimiento a lo establecido en ella, teniendo en cuenta que el carácter especial de la norma prevalece sobre cualquier otro procedimiento de carácter general, situación que reitera la misma Ley 1437 de 2011.

Es de mencionar que la parte demandante no presentó alegatos de conclusión, en cumplimiento a la providencia de catorce (14) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

II. EL PROCESO

1. LAS PARTES

A. Entidad demandada: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE.

B. Demandante: INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. ICOLTES S.A. S.

2. ACTUACIÓN PROCESAL DEL DESPACHO

Mediante providencia datada el día doce (12) de marzo de dos mil diecinueve (2019), se fijó fecha para la celebración de audiencia inicial, en la cual se surtieron las etapas contempladas en el artículo 180 del C.P.A.C.A., se corrió traslado de las documentales allegadas y se ordenó oficiar a la entidad demandada para que aportara las faltantes; cumplido lo anterior, se corrió traslado a las partes en el término previsto para que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito e igual que al Ministerio Público para que presentara su concepto si a bien lo tenía.

De otro lado, no se observa causal de nulidad que pudiese invalidar el proceso y, en consecuencia, procede el Despacho a proferir decisión de fondo, previas las siguientes:

III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. COMPETENCIA

El Despacho es competente para conocer en primera instancia la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho puesta a consideración, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹.

2. FIJACIÓN DEL LITIGIO Y PROBLEMA JURÍDICO

Atendiendo lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, dentro de la audiencia inicial, se procedió a fijar el litigio, estableciéndose, los siguientes hechos, en lo relevante:

- i. El día 04 de abril de 2013, la autoridad de tránsito elaboró orden de comparendo a través de comparendo nacional de infracciones de transporte No. 15325172, al conductor del vehículo de placas SWK-515, por la presunta infracción codificada con el No. 587 de la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte.
- ii. Mediante Resolución No. 23843 del 20 de noviembre de 2015, la Superintendencia de Puertos y Transportes procede a dar apertura de investigación en contra de la parte actora por la presunta transgresión del código de infracción No. 587, según el comparendo IUIT No. 15325172 de fecha 04 de abril de 2013.
- iii. Mediante Resolución No. 06552 de fecha 23 de febrero de 2016, la Superintendencia de Puertos y Transporte, sanciona a la empresa INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTES ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S – ICOLTES, con multa de 5 SMLMV que asciende a la suma de dos millones novecientos cuarenta y siete mil quinientos pesos

¹ **Artículo 155. Competencia de los Jueces Administrativos en primera instancia** “Los Jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
(...)”

3. De la nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvierten actos de cualquier autoridad cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales vigentes ...”

(\$2.947.500,00).

- iv. Contra el anterior acto administrativo se interpuso el correspondiente recurso de reposición en subsidio apelación, bajo el radicado No. 2016-560-017-819 del 09 de marzo de 2016.
- v. El 13 de octubre del 2016 mediante la Resolución No. 55847, se resolvió el recurso de reposición, confirmando la resolución 06552 de fecha 23 de febrero de 2016, asimismo dentro del acto administrativo objeto de control de legalidad se procedió a conceder el recurso de apelación.
- vi. El 30 de diciembre del 2016, mediante la Resolución No. 078724, la Superintendencia resolvió el Recurso de Apelación confirmando en todas sus partes los actos acusados

Problema Jurídico

Enunciados los supuestos fácticos en que se circunscribe el objeto de este medio de control, encuentra el Despacho que la controversia gira, en torno a verificar:

“Si la entidad demandada, al adoptar la decisión contenida en los actos acusados, incurrió en violación al debido proceso, para ello se mirará si al momento de proferir las respectivas resoluciones, las notificaciones de estos, se realizó con sujeción al cumplimiento de las normas legales y en caso de no ser así, si esto afecta la validez de los actos administrativos acá demandados.

Si la entidad demandada, al adoptar la decisión contenida en los actos acusados, incurrió en FALSA MOTIVACIÓN, para ello se analizará la situación fáctica y jurídica del asunto”.

3. PRUEBAS RELEVANTES QUE OBRAN DENTRO DEL PROCESO

Obran en el Expediente suficientes pruebas documentales que ayudan a decidir de fondo el asunto, por lo que en la medida en que se considere necesario se hará mención del medio probatorio pertinente, sin embargo, se enuncian las siguientes:

- Copia de la Certificación de Existencia y Representación Legal de la compañía INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA SAS, con fecha de expedición del 9 de mayo de 2017 (fls.1-4).
- Copia de la Orden de Comparendo Nacional de Infracciones de Transporte No. 15325172 de 4 de abril de 2013, al vehículo automotor identificado con placas SWK-515, impuesta por un agente de la Policía de Tránsito (fl.107).

- Copia de la Resolución No. 23843 del 20 de noviembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, por medio de la cual se abre investigación administrativa contra la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. – ICOLTES S.A.S., con ocasión del Comparendo Nacional de Infracciones de Transporte No. 15325172 (fls.108 - 110).
- Copia del escrito de la Resolución No. 06552 del 23 de febrero de 2016, expedida por la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, por la cual se falla la investigación administrativa iniciada por el informe comparendo No. 15325172 del 4 de abril de 2013, y se impone una multa a la empresa INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. – ICOLTES S.A.S. (fls. 115-121).
- Copia del escrito de recursos de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución No. 06552 del 23 de febrero de 2016, radicado ante la demandada el 9 de marzo de 2016, por la demandante ICOLTES S.A.S., bajo el consecutivo 2016-560-017819-2 (fls.124-135).
- Copia de la Resolución No.55847 del 13 de octubre de 2016, expedida por la Superintendente Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, por la cual se resuelve el recurso de reposición formulado por la empresa INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. – ICOLTES S.A.S., contra la Resolución sancionatoria 06552 de 2016 (fls. 136-140).
- Copia de la Resolución No. 078724 del 30 de diciembre de 2016, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte, por la cual se resuelve el recurso de apelación formulado por la empresa INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. – ICOLTES S.A.S., contra la Resolución sancionatoria 06552 de 2016 (fls. 142 - 149).
- Copia de los antecedentes administrativos de la actuación investigativa iniciada por la Orden de Comparendo Nacional de Infracciones de Transporte No. 15325172 del 4 de abril de 2013, contra la empresa INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. – ICOLTES S.A.S., iniciada con la Resolución No. 23843 del 20 de noviembre de 2015 (fl. 107 - 211).

4. MARCO JURÍDICO GENERAL

La potestad sancionatoria en materia administrativa, se desarrolla por el ejercicio del *ius puniendi* radicado en cabeza del Estado. En función de tal poder, las autoridades administrativas cuentan con la facultad de adelantar medidas correctivas frente a los administrados, cuando incurren en conductas que afecten o amenacen el ordenamiento jurídico.

No obstante, cabe precisar que, si bien el despliegue de la potestad sancionatoria tiene como finalidad la preservación de los bienes jurídicos garantizados por el Estado, esta función pública está sometida estrictamente al respeto del principio de legalidad, de tipicidad, del debido proceso y de proporcionalidad.

En relación con el **principio de legalidad en materia sancionatoria**, la Corte Constitucional en sentencia C-067 de 2016 con ponencia del magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, señaló:

“Respecto del principio de legalidad de las sanciones, esta Corte ha desarrollado jurisprudencia, en la que ha establecido la prohibición de imponer sanciones si no es de acuerdo a las normas sustanciales previas que las determinen. Ha dicho además que la finalidad de este principio consiste en garantizar la libertad de los administrados y controlar la arbitrariedad judicial y administrativa mediante el señalamiento legal previo de las penas aplicables. En consecuencia, quien incurre en una actuación prohibida en la ley debe conocer previamente cuales son las consecuencias jurídicas de su comportamiento. Y este castigo de ninguna manera puede ser definido con posterioridad a la comisión del acto ilegal porque se abriría la puerta a una posible arbitrariedad. Ha definido además ciertos requisitos que exige este principio.”

Frente al **principio de tipicidad** cabe precisar que éste se encuentra estrechamente relacionado con el de legalidad, haciendo referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivos de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión².

Ahora bien, en lo que respecta al **derecho al debido proceso** resalta el Despacho que éste aparece institucionalizado en el Bloque de Constitucionalidad³ y en el artículo 29 de la Carta Política como mandato de que toda actuación judicial o administrativa se ajuste a las normas preexistentes al acto que se imputa; la competencia de la autoridad judicial o administrativa que orienta el proceso; la

² Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 2017, magistrado ponente Iván Humberto Escruera Mayolo.

³ Artículo 8º numeral 1º, de la Convención Americana de Derechos Humanos –Pacto de San José: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.” (negrilla fuera del texto)

aplicación del principio de favorabilidad; el derecho a una resolución que defina las cuestiones judiciales planteadas sin dilaciones injustificadas; la ocasión de presentar pruebas y de controvertir las que se alleguen en contra y desde luego, la plena observancia de las formas propias de cada proceso según sus características⁴:

*“(…) En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, **la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo,** entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) **a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico,** (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso (…)⁵”. (Resaltado fuera de texto).*

Ahora, lo anterior no obsta para destacar, que, si bien el principio del debido proceso se encuentra inmerso también en las actuaciones administrativas, su aplicación no tiene la misma rigurosidad que en materia de derecho penal, pues difieren en los bienes jurídicos involucrados y los fines que se persiguen:

“(…) Frente a la exigencia de dichas garantías, esta Corporación ha señalado que esta es más rigurosa en determinados campos del derecho, como en materia penal, en la cual la actuación puede llegar a comprometer la libertad personal, en tanto que en materia administrativa, su aplicación es más flexible, dada la naturaleza del proceso que no necesariamente compromete derechos fundamentales⁶.

En este sentido, el cumplimiento de las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución, tiene diversos matices según el derecho de que se trate “dado que no todo derecho es de orden penal, sino que es posible encontrar “reglas y procedimientos” de otros órdenes como el civil, el administrativo, el policivo, el correccional, el disciplinario o el económico, entre otros, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan decisiones y sanciones de diversa categoría, matices que deberán ser contemplados en la regulación de sus propias reglas (…)⁷”.

De otro lado, frente a la tipicidad y debido proceso en el régimen que regula la potestad sancionadora administrativa con que se encuentra investida la Superintendencia de Puertos y Transportes en el presente caso, tenemos que se enmarca en las facultades otorgadas por el Decreto 101 de 2000 en su artículo 44, el artículo 14, numerales 9 y 13 del Decreto 1016 de 2000, el Decreto 2741 de 2001 y el artículo 7 del Decreto 348 de 2015, a fin de castigar las infracciones que cometan

⁴ Corte Constitucional, Sala de Revisión Sentencias T-460 de julio 15 de 1992 y T- 520 de 16 de septiembre de 1992, MP Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-980 de 1 de diciembre de 2010. Magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁶ "Sentencia C-957 de 2011, C-248 de 2013, entre otras".

⁷ "Sentencia C-248 de 2013".

las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de transporte público terrestre automotor especial.

Falsa Motivación

La falsa motivación es un vicio de nulidad que puede acaecer por dos situaciones consideradas al momento en que la administración profiere su decisión: porque se incurra en error de hecho o en error de derecho. Sobre estas eventualidades el Consejo de Estado en Sentencia de 12 de abril de 2018⁸, explicó:

“El error de hecho se presenta cuando la Administración desconoce los supuestos fácticos en que debía soportar su decisión, ya sea porque la autoridad que profirió el acto no los tuvo en cuenta o, porque pese a haberlos considerado se deformó la realidad de tal manera que se dejaron por fuera o se introdujeron circunstancias de tiempo modo y lugar que resultan irreales y que traen como consecuencia que el acto administrativo no se funde en hechos ciertos, verdaderos y existentes al momento de ser proferido.

Por otra parte, también se incurre en falsa motivación por error de derecho, que tiene lugar cuando se desconocen los supuestos jurídicos que debían servir de fundamento a los actos demandados, situación que se presenta por: i) inexistencia de las normas en que se basó la Administración; ii) ausencia de relación entre los preceptos que sirvieron de fundamento a la manifestación de voluntad de la Administración y los supuestos de hecho objeto de decisión; y finalmente iii) cuando se invocan las disposiciones adecuadas pero se hace una interpretación errónea de las mismas.”
(Negritas fuera de texto).

Entre los argumentos del escrito de la demanda se invocó expresamente la causal de nulidad de falsa motivación por una incorrecta interpretación de las normas aplicadas al caso, dentro del régimen de transporte público terrestre automotor especial; por lo tanto, corresponderá al despacho verificar la existencia de este vicio de nulidad o la conformidad de los actos demandados con el orden legal.

5. CASO CONCRETO

De los elementos de juicio obrantes en el expediente se observa que los hechos que dieron origen a la investigación administrativa bajo estudio en el presente proceso judicial, son los siguientes:

- La Superintendencia de Puertos y Transportes adelantó la Actuación Administrativa contra la empresa INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. – ICOLTES S.A.S., por presuntas infracciones al régimen de

⁸ Magistrado ponente Carlos Enrique Moreno Rubio, No.05001-23-31-000-2007-03305-01.

transporte público automotor especial, conforme a la Orden de Comparendo Nacional de Infracciones de Transporte No. 15325172 de 04 de abril de 2013, efectuada al vehículo automotor de placas SWK-515, vinculado a la investigada, en donde se constató que prestaba el servicio autorizado sin contar con el extracto del contrato, incurriendo en la conducta sancionable señalada en el Código de infracción 587 del artículo 1° de la Resolución 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte.

6. ANÁLISIS DE LOS CARGOS PROPUESTOS POR LA PARTE DEMANDANTE.

Por no encontrarse probada excepción alguna, procede el despacho a estudiar los cargos propuestos por la parte actora en vía jurisdiccional, y por ende se tendrán en cuenta los argumentos expuestos por la entidad demandada en su escrito de contestación y el acervo probatorio aportado dentro del presente proceso judicial, para tomar decisión de fondo frente al conflicto acá planteado.

Conforme se desprende de los puntos de la Litis, fijados en audiencia inicial celebrada el 29 de marzo de 2019, la presente discusión gira en torno a establecer principalmente, si dentro del procedimiento administrativo sancionatorio llevado a cabo por la Superintendencia de Puertos y Transporte en contra de la empresa Inversiones Colombianas de Transporte Especial y de Carga S.A.S. – ICOLTES S.A.S., se incurrió en vulneración del artículo 29 Constitucional por cuanto la autoridad de tránsito y transporte terrestre edificó el comparendo contravencional IUIT – informe único de infracciones al transporte No. 15325172 de 4 de abril de 2013, desechando los términos y actuaciones contempladas en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010, es decir, no se siguió el procedimiento contenido en dicho artículo, que señala la notificación dentro de los 3 días hábiles siguientes.

Artículo que según la parte actora atenúa el trámite procedimental que deben seguir las autoridades de tránsito terrestre, posterior a la confección del comparendo, y previo a la investigación administrativa por infracciones al transporte que inicia el órgano de Vigilancia y Control, y en tal virtud el género es la infracción o contravención, y las especies contravencionales son las de tránsito y el transporte, las cuales para el caso de transporte son edificadas en un formato denominado IUIT – artículo 54 del Decreto 3366 de 2003.

Así como que si existió error en el procedimiento administrativo de notificación – indebida notificación, ya que supuestamente la notificación a la Superintendencia de Puertos y Transporte de que habla el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010, sobre el comparendo o formato IUIT, dentro de los 3 días hábiles siguientes, que tiene como razón de ser dar a conocer la comisión de la presunta infracción o contravención de transporte, para la apertura de la investigación administrativa señalada en el artículo 50 de la Ley 336 de 1996; no se efectuó dentro de dicho término, y en tal sentido el ente que profirió la sanción, incurrió en un yerro procedimental en cuanto al acto que dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio, como quiera que revisado el plenario, las constancias de notificación de la Resolución No. 23843 del 20 de noviembre de 2015 *“por la cual se abrió investigación administrativa (...)”*, se advierte que el comparendo reseñado, tenía vicios en la notificación o sencillamente se pretermitió los términos para la notificación a la Superintendencia de Puertos y Transporte.

El segundo eje del debate por su parte, se encuentra relacionado con la falsa motivación de los actos censurados, por cuanto presuntamente se aplicaron normas sancionatorias que fueron objeto de decaimiento, ya fuera porque su sustento normativo fue declarado judicialmente nulo, o porque se expidieron con exceso de la potestad reglamentaria o porque no se encontraban vigentes para la época de los hechos.

A fin de dilucidar el primer cargo señalado, debe decirse que esta Sede Judicial desde antaño ha sostenido respecto al debido proceso, que no cualquier irregularidad en el trámite de una actuación administrativa es suficiente para que se declare la nulidad de una decisión de la administración, puesto que para que ello ocurra es necesario que tal situación afecte de manera sustancial el núcleo esencial del mencionado derecho, el cual está compuesto por tres garantías a saber:

- i) El derecho al juez natural o funcionario competente.
- ii) El derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio o procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa.
- iii) Las garantías de audiencia y defensa.

En tal sentido, corresponde verificar, no solamente si existió una omisión por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte en el trámite administrativo adelantado,

sino también que la misma haya afectado de manera sustancial la actuación, hasta el punto de acarrear la nulidad de los actos administrativos que decidieron de fondo la investigación.

Ahora bien, se insiste en que las protecciones procesales cimentadas en el artículo 29 constitucional fueron prolongadas por regla general a todas las actuaciones del Estado frente al individuo, por lo que es válido afirmar que también han sido extendidas a los procedimientos administrativos, con la finalidad de establecer un orden normativo al ejercicio de las funciones de las autoridades públicas frente a los ciudadanos. Sin embargo se establecieron algunas salvedades a la integración del principio del debido proceso en lo administrativo, por cuanto se diferencia de otras formas de derecho punitivo, tales como el derecho penal:

“En este sentido, debe advertirse que lo que supone el artículo 29 de la Carta, en su primer inciso, no es que las reglas del debido proceso penal se apliquen a todas las actuaciones judiciales o administrativas o de carácter sancionatorio; en verdad, lo que se propone el Constituyente es que en todo caso de actuación administrativa exista un proceso debido, que impida y erradique la arbitrariedad y el autoritarismo, que haga prevalecer los principios de legalidad y de justicia social, así como los demás fines del Estado, y que asegure los derechos constitucionales, los intereses legítimos y los derechos de origen legal y convencional de todas las personas⁹”.

Así, dentro del marco de aplicación al derecho administrativo, conforme se expresó en líneas antecedentes, no todas las garantías derivadas del principio al debido proceso del ámbito penal pueden trasladarse de manera inmutable a las actuaciones de autoridades con funciones públicas, con lo cual, solamente las que componen el núcleo esencial de dicho postulado constitucional, son las llamadas a ser instituidas y aplicadas, de acuerdo a la norma que las establezcan en cada procedimiento o trámite creado.

Conforme a los hechos probados que no fueron materia de controversia, el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor inició una investigación administrativa en razón del Informe Único de Infracción de Tránsito 15325172 del 4 de abril de 2013, en contra de la empresa INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. - ICOLTES S.A.S, a través de la Resolución No. 23843 del 20 de noviembre de 2015, por el cual se le formuló pliego de cargos por transgredir presuntamente lo dispuesto en el artículo 1° código 587 de la Resolución 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-599 de 10 de diciembre de 1992. Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz.

Transporte, en concordancia con el Código de infracción 518 y el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Ahora, revisada la documentación existente en el expediente, se encuentra que en la Resolución No. 06552 del 23 de febrero de 2016, mediante la cual se declaró responsable a la demandante y se le impuso la sanción por valor de \$2.947.500, se señaló que mediante Resolución No. 23843 del 20 de noviembre de 2015, se abrió investigación administrativa en contra de la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL DE CARGA S.A.S. – ICOLTES S.A., por transgredir presuntamente el código de infracción 587 del artículo 1° de la Resolución 10800 de 2003, que *“en aras de garantizar el derecho de defensa y contradicción a la investigada, se le notificó por aviso, el día 15 de diciembre de 2015, la Resolución No. 23843 del 20 de noviembre de 2015, mediante la cual se inició la investigación administrativa en su contra.*

(...)

Dentro de la misma, se le corrió traslado por el término de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación, con el fin de que la empresa presentara sus descargos, término que inició el día 17 de diciembre de 2015 al 31 de diciembre de la misma anualidad. Sin que se haya recibido por el suscrito los correspondientes descargos dentro del término legalmente concedido para hacer uso de su defensa”.

Visto lo anterior, concluye este Despacho que si la empresa demandante consideraba que la orden de comparendo informe único de infracciones al transporte No. 15325172 de 4 de abril de 2013, no fue notificado a la Superintendencia de Puertos y Transporte dentro de los tres (3) días hábiles siguientes como lo contempla el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, debió manifestarlo en el preciso momento que fue notificada de la apertura de investigación en su contra, llevada a cabo a través de la Resolución No. 23843 del 20 de noviembre de 2015, presentando los respectivos descargos ante la entidad, y ejerciendo su derecho de defensa.

Así las cosas, se tiene entonces que el cargo no prospera de la manera en que fue planteado, ya que como se señala en precedencia, la actuación administrativa desplegada a través de la Resolución No. 23843 del 20 de noviembre de 2015, fue notificada a la demandante a través de aviso recibido en sus instalaciones el 15 de

diciembre de 2015, y en tal sentido se le garantizó su derecho de defensa y contradicción, y por ende el debido proceso, por lo cual, el Despacho una vez estudiado en conjunto todos los puntos relacionados por la accionante como vulneraciones al debido proceso, encuentra que no fueron acreditados los mismos, y en tal sentido se niega dicho cargo.

Falsa motivación: Decreto 3366 de 2003

Continuando con el segundo eje de discusión de la presente Litis, relacionados con la causal de falsa motivación de los actos acusados por el supuesto sustento jurídico en normas inexistentes, derogadas tácitamente o expedidas con exceso en la facultad reglamentaria, el despacho abordará lo concerniente a la vigencia de la Resolución 10800 de 2003 proferida por el Ministerio de Transporte, cuyo artículo primero reseña la infracción endilgada a la demandante Inversiones Colombianas de Transporte Especial y de Carga S.A.S. – ICOLTES S.A.S.

A fin de dilucidar lo anterior, se hace necesario traer a colación el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable CONSEJO DE ESTADO, del día cinco (05) de marzo de dos mil diecinueve (2019), por el cual se resolvió una consulta formulada por el Ministerio de Transporte, relacionada con el alcance de la suspensión provisional y la posterior declaración de nulidad proferida por la sección primera de la sala de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación judicial¹⁰, del Decreto 3366 de 2003, norma que sirvió de sustento a la codificación de sanciones plasmada en la mencionada Resolución 10800 de 2003.

Con ponencia del consejero Germán Bula Escobar, con el número de radicación 11001-03-06-000-2018-00217-00 (rad. Interno 2403), el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo se refirió a todos los puntos expuestos por la cartera ministerial, incluyendo la legalidad de las sanciones impuestas al amparo de las normas señaladas en el párrafo anterior, dado que el poder ejecutivo se excedió en la facultad reglamentaria al crear tipos de infracción cuando tenían reserva legal:

(...) la sentencia del 19 de mayo de 2016 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado.

Mediante la citada sentencia se resolvieron las acciones de nulidad (acumuladas) instauradas contra el Decreto Reglamentario 3366 de 21 de noviembre de 2003, “por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas

¹⁰ Sentencia de 19 de mayo de 2016 proferida dentro del proceso radicado 11001032400020080010700, acumulado: 11001032400020080009800.

de transporte público terrestre automotor y se determinan unos procedimientos” expedido por el Gobierno Nacional.

Como se advirtió al comienzo de este concepto, la posición de la Sala es que los fallos judiciales se explican por sí mismos. No obstante, dado que la consulta versa sobre sus efectos e incidencias en actos administrativos y actuaciones administrativas en curso, corresponde extraer de la decisión judicial en comento elementos que servirán para resolver la consulta, así:

i). El problema jurídico: Determina si los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 57 del Decreto 3366 de 2003 están o no viciados de nulidad por extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria por desconocimiento de la reserva de ley en materia sancionatoria (...)

En esa medida, la sentencia sostiene que el acto está viciado de nulidad, “lo que impone acceder a las pretensiones de la demanda, pues ciertamente el Gobierno al expedir la norma censurada excedió la potestad reglamentaria (...) porque como ya se dijo, si bien la ley ha señalado los sujetos que en materia de transporte público son sancionables y las sanciones que se pueden imponer, no ha tipificado o descrito las conductas consagradas como sancionables”

iii). Decisión: “PRIMERO: 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, 41, 42, 43, 44 y 57 del Decreto 3366 de 2003 por las razones expuestas en esta providencia.

(...).

Suspensión provisional del Decreto 3366 de 2003 (parcial) y su impacto en la Resolución 10800 de 2003

Mediante providencia del 22 de mayo de 2008, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado (radicación 2008-00098), se decretó la **suspensión provisional de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 57 del Decreto 3366 de 2003**, lo que significa que tales disposiciones dejaron de producir efectos desde el momento en que cobró ejecutoria la decisión judicial y, por lo mismo, **las ‘infracciones’ previstas en las normas suspendidas ya no podían ser fundamento para una sanción administrativa**, toda vez que tales normas transgredían de manera ‘directa y manifiesta’ el artículo 46 de la Ley 336 de 1996 (...).

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

Ahora, dado que la Resolución 10800 de 2003 no fue demandada en el proceso citado y, por ende, sobre ella no recayó decisión alguna de suspensión provisional, cabe preguntarse si dicha resolución podía ser fuente de infracciones administrativas.

Una posición formalista llevaría a sostener que se trata de un acto administrativo que goza de la presunción de legalidad y, por lo mismo, es vinculante para la Administración y los ciudadanos, por lo que la Resolución 10800 sería fuente de infracciones administrativas en el modo de transporte público terrestre automotor.

No obstante, la Sala no puede prohiar tal postura, dado **el nexo inescindible entre las normas suspendidas del Decreto 3366 de 2003 y la Resolución**

10800 del mismo año, que implica que materialmente esta deba correr la misma suerte de aquel.

En efecto, la medida cautelar de suspensión provisional pretende garantizar la efectividad y el cumplimiento de las decisiones judiciales, bajo el principio de la tutela judicial efectiva, esto es, proteger mientras dura el proceso los derechos que en él se controvierten, con el fin de garantizar la efectividad de la sentencia que finalmente se adopte. **Lo anterior significa que si normas suspendidas del Decreto 3366 de 2003 transgredían de manera ‘directa y manifiesta’ el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, la Resolución 10800 tampoco puede producir efectos al derivarse directa e inescindiblemente de las normas suspendidas. (...)**

De esta manera, si lo que pretende es que suspendida una norma por decisión judicial no pueda ser aplicada por la Administración, ni exigir su cumplimiento, incluso si se acude al artificio de su reproducción posterior, **mucho menos resultaría aceptable que se pretendiera la aplicación de la norma suspendida mediante otra que corresponde a su simple reproducción y de menor jerarquía normativa –como la Resolución 10800-, contemporánea a ella.**

Así las cosas la aplicación de la Resolución 10800 de 2003 en el lapso comprendido entre la suspensión provisional del Decreto 3366 de 2003 y la sentencia proferida el 19 de mayo de 2016, resultaba improcedente toda vez que transitoriamente había perdido su fuerza ejecutoria al suspenderse los efectos del Decreto 3366 de 2003. (...)

Así las cosas, **la aplicación de la Resolución 10800 de 2003 en el lapso de tiempo arriba indicado, no solo transgredió el derecho constitucional al debido proceso administrativo en su dimensión de inobservancia del principio de legalidad de las faltas y las sanciones, sino que ha generado múltiples procesos judiciales en contra de la Superintendencia de Transporte**, tal como consta en las sentencias aportadas en la audiencia celebrada el 13 de febrero de 2019, en los cuales los jueces de instancia ha condenado a esa Superintendencia por sancionar a sujetos de derecho con base en la citada Resolución, circunstancia que se torna irreversible con la declaratoria de nulidad decretada mediante la sentencia del 19 de mayo de 2016. (...)

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala

RESPONDE

Por su naturaleza basa se responde en primer lugar la pregunta número 2:

-2. ¿En Colombia, el régimen sancionatorio en materia de transporte terrestre está sujeto a reserva de ley?

Si. El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones previsto en el artículo 29 CP, debe observarse para establecer las infracciones administrativas y las sanciones correspondientes en todos los ámbitos regulados, dentro del contexto del Estado Regulador, incluido por supuesto el sector del transporte terrestre. Dicho principio como quedó expuesto, se manifiesta en las dimensiones reserva de ley y tipicidad. (...).

-3. ¿La nulidad declarada por el Consejo de Estado sobre el Decreto 3366 de 2003, tiene como consecuencia que en este momento no existen normas de rango legal en materia de transporte terrestre público (leyes 105 de 1993 y 336 de 1996) que tipifiquen las conductas sancionables?

La sentencia del 19 de mayo de 2016 de la Sección Primera del Consejo de Estado no está referida a la constitucionalidad de las Leyes 105 y 336 de 1996, por lo que las infracciones y sanciones allí tipificadas estarán vigentes mientras no se

deroguen dichas normas o sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional.

Las ‘sanciones’ previstas en el Decreto Reglamentario 3366 de 2003, declaradas nulas por el Consejo de Estado, desaparecieron del mundo jurídico y, por lo mismo, no existen conductas sancionables con base en dichas normas. (...)

La Resolución 10800 de 2003 perdió su fuerza ejecutoria y, por lo mismo, ni puede ser sustento del ejercicio de la potestad sancionatoria en las materias que ese acto administrativo contenía.

Los actos administrativos, que impusieron sanciones con base en la Resolución 10800 de 2003 y el Decreto Reglamentario 3366 de 2003, son pasibles de revocatoria de oficio por ser violatorios del debido proceso constitucional (...)¹¹.

De lo anterior se tiene que la Corporación Judicial ha considerado que la Resolución 10800 de 2003 expedida por el Ministerio de Transporte no puede servir de sustento para la imposición de una sanción, dado que es una reproducción exacta de las tipificaciones creadas en el Decreto 3366 de 2003, que fueron suspendidas provisionalmente por auto de 22 de mayo de 2008, y posteriormente declaradas nulas en sentencia de 19 de mayo de 2016; motivo por el cual desde la primera fecha indicada no producen efectos las normas sujetas a la medida cautelar, por existir desde ese momento un decaimiento en los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 57 del decreto en mención, así como en las disposiciones de la Resolución 10800 que replican su contenido.

Lo anterior cobra sentido para el Despacho, en atención a que en lectura de la mencionada Resolución 10800 de 2003, se advierte en su título que su objeto es el siguiente: "***Por 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***".

Asimismo, en los considerandos del acto administrativo se advierte que la finalidad es facilitar la aplicación de las disposiciones del decreto reglamentario, con la creación de una codificación de unas infracciones a las normas de transporte público automotor, **ya existentes**, por lo que observa que su contenido no es creador de norma, sino organización de disposiciones ya promulgadas:

"Que el artículo 54 del Decreto número 3366 del 21 de noviembre de 2003, estableció que los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que para el efecto reglamentará el Ministerio de

¹¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 5 de marzo de 2019. Consejero ponente Germán Bula Escobar. Número 11001-03-06-000-2018-00217-00 (rad. Interna 2403).

Transporte y, que este informe se tendrá como prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente;

Que con el objeto de facilitar a las autoridades de control la aplicación de las nuevas disposiciones establecidas en el decreto anteriormente mencionado, se hace necesario establecer una codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor”.

Ahora, el mencionado artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, no es una disposición que confiera competencia alguna al Ministerio de Transporte para que profiera normas que produzcan nuevas conductas tipificadas como infracciones: únicamente se prescribe una orden para que la entidad reglamente un formato que contenga las infracciones ya prescritas por el Gobierno Nacional:

Artículo 54. Informe de infracciones de transporte. Los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte ***en el formato que para el efecto reglamentará el Ministerio de Transporte.*** El informe de esta autoridad se tendrá como prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente.

Así las cosas, se encuentra en análisis de las normas de ambos cuerpos normativos, que claramente se trasladaron los contenidos de las normas contentivas de conductas sancionables, y únicamente se adicionó un código organizativo para permitir su aplicación estandarizada en el informe que debían diligenciar los agentes de tránsito, como encargados de la verificación del cumplimiento de dicho régimen normativo; razones por las cuales se demuestra la existencia del decaimiento de la Resolución 10800 de 2003, por la desaparición de su fundamento normativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, que establece las situaciones de decaimiento de acto administrativo:

Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

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

Razón por la cual, en cada caso en donde se haya sancionado por una infracción basada en la conducta descrita en el Decreto 3366 o la Resolución 10800 del 2003,

se debe examinar si hace parte de las disposiciones que fueron declaradas nulas por el Consejo de Estado (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) así como si fueron impuestas con posterioridad a la fecha en que se decretó la suspensión provisional de las mismas (22 de mayo de 2008).

En el asunto *sub-lite*, se tiene que la actuación administrativa adelantada por la Superintendencia de Puertos y Transporte contra la empresa INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. – ICOLTES S.A.S., inició con la formulación de cargos en la Resolución 23843 del 20 de noviembre de 2015, basada en el Informe Único de Infracción de Transportes No. 15325172 de 04 de abril de 2013, aplicada al vehículo automotor de placas SWK-515, con fundamento normativo en las infracciones contenidas en el artículo 1° código de infracción 587 de la Resolución 10800 de 2003 en concordancia con el código de infracción 518 y el literal (e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Posteriormente, el ente de control decidió imponer una sanción pecuniaria, reiterando el fundamento jurídico del acto de apertura de la investigación, es decir, el Código de infracción 587 de la Resolución 10800 de 2003, en concordancia con el código 518, así:

*(...) Debido a que en el expediente obra como plena prueba el Informe Único de Infracciones de Transporte No. 15325172, impuesto al vehículo de placas SWK-515, por haber vulnerado las normas de servicio público de transporte terrestre automotor, este Despacho declarará responsable a la empresa investigada por incurrir en la conducta descrita en el código de infracción 587 del artículo 1° de la Resolución 10800 de 2003, esto es; “(...) Cuando se pruebe la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del vehículo y sólo por el tiempo requerido para clarificar los hechos..(...)”, en atención a lo normado en el **literal e, del artículo 46 de la Ley 336 de 1996**, por lo tanto, existe una concordancia específica e intrínseca con el código de infracción 518” (...) permitir la prestación del servicio sin llevar el extracto del contrato. (...).”*

Por último, se deduce que el código 518 del artículo 1° de la Resolución 10800 de 2003, recae directamente en la posibilidad de imponer una sanción a la empresa vinculadora del vehículo infractor por haber incurrido en éste, pues reza ‘permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato’, la cual expresamente señala que es causal para sanciones a las empresas de transporte público terrestre automotor especial.

(...) En mérito de lo expuesto, esta Delegada

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar responsable a la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. – ICOLTES S.A.S., identificada con el N.I.T. 830.142.864 – 7, por incurrir en la conducta descrita en **el artículo 1° código de**

infracción 587 de la Resolución 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte en concordancia con el código de infracción 518 de la misma resolución, en atención a lo normado en **el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión

ARTÍCULO SEGUNDO: Sancionar con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes para la época de la comisión de los hechos, es decir para el año 2013 equivalentes a DOS MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE (\$2.947.500), a la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor ORGANIZACIÓN DE TRANSPORTE TERRESTRES ESPECIALES LTDA – OTTE LTDA (SIC) INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. – ICOLTES S.A.S., identificada con el N.I.T. 830.142.864 – 7 (...)¹².

Como se advierte, la Resolución sancionatoria 06552 del 23 de febrero de 2016 fundamentó la multa impuesta con base **principalmente**, en la infracción al Código 518 contenido en el artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003 del Ministerio de Transporte, regulación normativa analizada en el presente asunto, pues la otra disposición señalada (literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996) en realidad corresponde al grupo de los denominados tipos en blanco que requieren para su aplicación, la complementación con otro precepto, a través de remisión normativa, como se infiere de su lectura:

“Artículo 46. Con base en la graduación que se establece en el presente Artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:

- a) Cuando el sujeto no le haya dado cumplimiento a la amonestación.
 - b) En caso de suspensión o alteración parcial del servicio.
 - c) En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante.
 - d) en los casos de incremento o disminución de las tarifas de prestación de servicios no autorizada, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso y carga.
 - e) En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte.**
- (...)

Esta norma en blanco encuentra su complemento con la enunciación del Código 518, que señala la infracción dirigida a las empresas transportadoras de “Permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato”, con lo cual se completaría la adecuación típica de la conducta para imponer la sanción; sin embargo, como se indicó en anteriores apartes, los supuestos codificados en la Resolución 10800 de 2003 son meras reproducciones de las infracciones que ya fueron creadas en la norma reglamentaria que le sirve de base. En el caso del Código 518, el

¹² Resolución sancionatoria No. 06552 del 23 de febrero de 2016, a folios 115 a 121 del expediente.

comportamiento típico se encuentra descrito en el artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, así:

“Artículo 31. Serán sancionados con multa de seis (6) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes las empresas de Transporte Terrestre Automotor Especial, que incurran en las siguientes infracciones: (...)

e) Permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato;

(...)

Ahora, debe indicarse que esta disposición fue declarada nula por el Consejo de Estado, en la mencionada sentencia de 19 de mayo de 2016 de los procesos **11001-03-24-000-2008-00107-00 ACUMULADO 11001 03 24 000 2008 00098 00**, cuando resolvió una demanda contra varios contenidos del Decreto 3366 de 2003, por el cargo de exceso en la facultad reglamentaria:

“(...) En consonancia con lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

FALLA

PRIMERO: 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 **del Decreto 3366 de 2003** por las razones expuestas en esta providencia. (...).
(Resaltado fuera de texto)

En el mismo sentido, la Alta Corporación previamente había suspendido los efectos de dichas normas (entre ellas el artículo 31 *ibídem*) dentro del proceso 2008-00098, en providencia de 22 de mayo de 2008 con ponencia del consejero Marco Antonio Velilla Moreno:

*“(...) El ciudadano JORGE IGNACIO CIFUENTES REYES, obrando en su propio nombre, en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad, previa suspensión provisional, de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, **31**, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 57 del **Decreto 3366 de 21 de Noviembre de 2003**, “Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte público Terrestre Automotor y se determinan unos procedimientos”, expedido por el Gobierno Nacional.*

(...)

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

R E S U E L V E:

(...)

IV-. DECRÉTASE la suspensión provisional de los efectos de los artículos del acto administrativo acusado, señalados ab initio de esta providencia.

(...)” (Resaltado adicional).

Visto lo anterior, el despacho concluye que la sanción debatida en el presente medio de control, contenida en la Resolución 06552, fue expedida el **23 de febrero de 2016**, es decir, en fecha posterior a la suspensión provisional ordenada en auto de **22 de mayo de 2008**, cuando ya no podían reproducirse los contenidos normativos sujetos a la medida cautelar en el Decreto 3366 de 2003, hasta tanto fuera dictada la sentencia de fondo, para imponer correctivos en el régimen de transporte automotor.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que el Código 518 de la Resolución 10800 de 2003 es una mera reproducción del literal (e) del artículo 31 del citado Decreto 3366 del mismo año, y que ésta última disposición se encontraba provisionalmente suspendida para la época de los hechos, se tiene que existió un decaimiento del acto administrativo, en los términos señalados en el numeral 1 del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que no podía sustentar normativamente la imposición de la sanción, incluso desde el levantamiento del Informe Único de Infracciones de Transporte No. 15325172, que fuera diligenciado el 4 de abril de 2013.

En efecto, con la suspensión provisional de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 57 del Decreto 3366 de 21 de Noviembre de 2003, se configuraba un decaimiento de la Resolución 10800 del Ministerio del Transporte, por pérdida de sus fundamentos de derecho, en los códigos que repetían de manera literal las disposiciones del acto administrativo sujeto a la medida cautelar, aunado a la prohibición legal de reproducirlo señalada en el artículo 237 del CPACA, lo que a su vez produce un vicio de nulidad por indebida adecuación típica de la infracción, en las resoluciones demandadas.

No obsta advertir, que si bien en el presente asunto no se discute la legalidad de la Resolución 10800 de 2003 proferida por el Ministerio del Transporte, como tampoco existe declaración de nulidad procedente de otro operador jurídico al respecto que desvirtué su presunción de legalidad, lo cierto del caso es que el juez de conocimiento puede inaplicar su contenido, en el entendido en que al configurarse el decaimiento

del acto administrativo que sirvió de fundamento jurídico para imponer una sanción, no se cuestionan sus requisitos de validez ni los elementos del mismo que permitieron su nacimiento, sino la eficacia y la generación de sus efectos, en vista de que la administración no puede hacerlos cumplir, por cuanto perdieron obligatoriedad; en palabras del Honorable Consejo de Estado, en sentencia del once (11) de marzo de dos mil cuatro (2004):

*(...) Pudiera decirse que cuando se produce el fenómeno del decaimiento, el acto administrativo sobrevive en el mundo jurídico, porque no existe fallo de nulidad que lo saque del mismo, pero ha perdido una de sus caracteres principales, cual es el de ser ejecutivo, lo que implica que la administración no puede hacerlo cumplir. (...)*¹³

Así las cosas, el Despacho estima que las anteriores consideraciones son suficientes para adoptar la decisión de declaratoria de nulidad de los actos acusados por encontrarse probada la falsa motivación por error de derecho, al haberse erigido un procedimiento administrativo empleando como sustento jurídico principal, una codificación técnica que **reproducía literalmente** una norma suspendida provisionalmente por la jurisdicción contencioso administrativa, y que se encontraba inescindiblemente sujeta a la misma, y en consecuencia, se configuró la causal descrita en el numeral 2º del artículo 91 del Código Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Con todo, el Despacho considera que las anteriores consideraciones son suficientes para adoptar la decisión de declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados, sin necesidad de un mayor estudio en los otros cargos incoados.

7. CONCLUSIÓN FINAL.

Teniendo en cuenta las observaciones anteriores, el Despacho accederá a las suplicas principales de la demanda presentada por la empresa INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. – ICOLTES S.A.S., en consecuencia, se declarará la nulidad de la Resolución No. 06552 del veintitrés (23) de febrero de dos mil dieciséis (2016), la Resolución No. 55847 del trece (13) de octubre de dos mil dieciséis (2016) y la Resolución No. 078724 del treinta (30) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), proferidas por la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, por medio de las cuales, le fue impuesta una sanción pecuniaria a la empresa INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. – ICOLTES S.A.S. Asimismo, como restablecimiento

¹³ Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejero ponente: Camilo Arciniegas Andrade. Radicación 1998-0035-01.

del derecho se declarará que la empresa demandante no está obligada a pagar suma alguna de dinero por concepto de la multa, y se le deberá restituir el valor de lo cancelado con ocasión de los actos acusados.

8. CONDENA EN COSTAS.

Finalmente, el Despacho no impondrá condena en costas a la parte vencida, de conformidad con lo previsto por el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso¹⁴, pues no encuentra que su conducta en este proceso, amerite tal decreto, en tanto, se trató de su ejercicio de acción, sin trámite dilatorio.

Lo anterior, siguiendo la orientación que ha reiterado la Jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁵, en el sentido que tal condena no es automática en el nuevo ordenamiento procesal administrativo y de lo contencioso administrativo, pues el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, contiene un verbo facultativo – “dispondrá”. Máxime cuando no existe prueba de la causación de gastos que funden esa condena.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ– SECCIÓN PRIMERA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad la Resolución No. 06552 del veintitrés (23) de febrero de dos mil dieciséis (2016), la Resolución No. 55847 del trece (13) de octubre de dos mil dieciséis (2016) y la Resolución No. 078724 del treinta (30) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), proferidas por la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, por medio de las cuales, le fue impuesta una sanción pecuniaria a la empresa INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. – ICOLTES S.A.S.

¹⁴ “Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

¹⁵ Ver Sentencias del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección “B”, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, del 27 de agosto de 2015, radicado 250002342000201301936-01 NI. 2806-14; del 07 de abril de 2016, Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, radicado 13001233300020130002201 NI 1291-14 y de la Subsección “B”, del 27 de enero de 2017, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, radicado 15001-23-33-000-2013-000872-01 NI 2462-14

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que la empresa demandante, INVERSIONES COLOMBIANAS DE TRANSPORTE ESPECIAL Y DE CARGA S.A.S. – ICOLTES S.A.S., no está obligada a pagar suma alguna de dinero por concepto de la multa, por lo que, en caso de que haya cancelado, deberá restituírsele el valor pagado con ocasión de los actos declarados nulos, para lo cual deberá allegar ante la Superintendencia de Transporte el correspondiente soporte de pago.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: SIN COSTAS en la instancia.

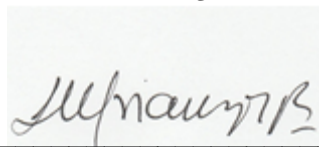
QUINTO: Una vez ejecutoriada la presente sentencia, por Secretaría, **Liquídese** la cuenta de gastos del proceso y devuélvanse los remanentes (si existieren) a la parte actora.

SEXTO: ARCHÍVESE el Expediente previa ejecutoria de esta Sentencia.

SÉPTIMO: Ante esta decisión procede el recurso de Apelación de conformidad con lo previsto en el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – C.P.A.C.A. (Ley 1437 de 2011).

OCTAVO: Esta decisión se notifica de conformidad al artículo 203 del C.P.A.C.A.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUZ MYRIAM ESPEJO RODRÍGUEZ

Jueza