



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-34-002-2019-00222-00
Demandante: Cooperativa Multiactiva de Transportes San Mateo
Demandado: Municipio de Soacha- Secretaría de Movilidad de Soacha

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la Cooperativa Multiactiva de Transportes San Mateo en contra del Municipio de Soacha- Secretaría de Movilidad de Soacha.

I ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“1. Que es nula la Resolución N° 1116 del 12 de octubre de 2017, expedida por el Director de procesos administrativos de la secretaria de movilidad de Soacha, mediante la cual se resolvió la investigación administrativa en contra de mi representada, sancionándola con una multa de SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$644.350).

2. Que es nula la Resolución N° 183 del 23 de febrero de 2018, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución N° 1116 del 12 de octubre de 2017, por la cual se confirma la Resolución N° 1116 del 12 de octubre de 2017.

3. Que es nula la Resolución N° 1775 de fecha 18 de diciembre de 2018, expedida por el Secretario de Movilidad de Soacha Cundinamarca, con la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución N° 1775 de fecha 18 de diciembre de 2018, confirmando la sanción impuesta

4. Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la entidad demandada, a favor de la demandante, la devolución de la suma de SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$644.350), dinero que fue debidamente consignado con ocasión de la multa impuesta.

5. Igualmente y como restablecimiento del derecho, se ordene a la entidad demandada, a favor de la demandante, la devolución de las sumas que adicionalmente pueda llegar a pagarse con ocasión de la multa impuesta, como son los intereses cobrados y que eventualmente se paguen por parte de la demandada con posterioridad a radicarse el medio de control

6. Como consecuencia de las decisiones anteriores concernientes al restablecimiento del derecho, se ordene a la Demandada a pagar debidamente indexada las sumas canceladas con ocasión de multa impuesta, desde que se pagaron las mismas y hasta que se produzca el reintegro en su totalidad

7. Como consecuencia de las decisiones anteriores, se ordene a la Demandada a pagar los correspondientes intereses de ley, sobre cada una de las sumas de dinero canceladas con ocasión de la multa impuesta, desde que se pagaron las mismas y hasta que se produzca el reintegro en su totalidad.

8. Se condene en costas y agencias en derecho a la Entidad demandada, de conformidad con lo expresamente dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

9. Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011”.

2. Hechos

El actor indicó, que la Secretaría de Movilidad de Soacha, a través de Resolución No. 1144 de 2015, habría abierto investigación administrativa en contra de la actora por infracción a las normas de transporte, sustentada en un único cargo, referente a que el equipo no reunía las condiciones técnico mecánicas requeridas para su operación.

Afirmó, que la demandada se habría equivocado en la imputación de la conducta, tendiendo en cuenta la multiplicidad de posibles infractores a la normas de transporte, dado que tales disposiciones no estarían dirigidas a las empresas afiliadoras, sino, a los conductores propietarios y poseedores del vehículo. Por tanto, consideró que habría incurrido en un yerro en cuanto al sujeto a investigar y sancionar.

Expuso, que, atendiendo al principio de legalidad, las conductas deben estar previstas en la ley. No obstante, la ley no dispondría ninguna falta que pueda tipificarse en contra de la actora.

Reiteró, que la demandante no era la llamada a ser investigada, puesto que existiría norma especial que regula que los sujetos investigados son el propietario y conductor del rodante de servicio, de ahí que recaería en ellos la obligación de mantener el vehículo en óptimas condiciones

Agregó, que no existiría prueba demostrativa de que el vehículo sobre el que se impuso informe, estuviera prestando servicio público de transporte, o si para el momento *“llevaba tabla, estaba cumpliendo una ruta, si llevaba pasajeros y/o planilla de despacho”*. De ahí que, a su juicio, si no se encontraba prestando servicio, no podía vulnerarse ninguna norma de transporte.

Señaló, que si bien es cierto que el artículo 46 de Ley 336 de 1996 regula que la multa procede para casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica, esta tendría la naturaleza de una norma en blanco.

Indicó, que el agente que levantó el informe de infracción No. 393072 habría excedido su competencia y no habría demostrado la experticia ni idoneidad requeridas en el ámbito de la mecánica automotriz. Aunado a ello mencionó que debía considerarse que, en Resolución 3768 de 2013, se habrían establecido las condiciones que debían cumplir los centros de diagnóstico automotor. Y que, de esa normativa se desprendería que serían estas entidades las que tendrían los conocimientos para establecer y certificar las condiciones técnico mecánicas de los vehículos de tránsito.

Refirió, que los agentes de tránsito no pueden determinar cuándo un vehículo cumple con condiciones técnico mecánicas, especialmente, más si se tenía en cuenta que el automotor en cuestión sí contaba con el certificado de revisión técnico mecánica.

Afirmó, que los actos administrativos acusados habrían pretermitido el principio de legalidad, por cuanto, las conductas sancionables debían estar vertidas en normas previas y su fundamento debe ser de contenido legal.

Explicó, que el Consejo de Estado habría establecido que, ninguna de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito ni de la Ley 336 de 1996 le atribuirían facultades al ejecutivo para tipificar infracciones.

Adujo, que la Resolución 10800 de 2003, no correspondería a un acto por virtud del cual se pudieran tipificar faltas en materia de transporte público. De manera que concluyó que el cargo en el que se sustentó la investigación y con el que fue sancionada la Cooperativa carecería del principio de legalidad.

Sostuvo, la pérdida de ejecutoria de la norma que gobernó la actuación administrativa, puesto que las disposiciones del Decreto 3366 de 2003 habrían dejado de producir efecto en el momento en que se decretó su suspensión provisional

Agregó que, la Resolución 10800 de 2003 tendría la misma suerte de los efectos anulatorios de los artículos que fue objeto el Decreto 3366 de 2003, dado el *"nexo inescindible entre estas dos"*.

Señaló que, los recursos de reposición y en subsidio de apelación en contra de la decisión sancionatoria habrían sido radicados el 19 de diciembre de 2017. Sin embargo, el acto que resolvió la apelación habría quedado notificado mediante aviso el 1 de abril de 2019, pese a que la autoridad contaba solo con un año para resolverlo. Por tanto, dedujo la pérdida de la facultad sancionadora por parte de la Administración.

Finalmente, estimó que la Resolución No. 183 de 2018, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición no habría cumplido con lo dispuesto en los artículos 66 a 68 de la Ley 1437 de 2011, puesto que no habría sido notificada en la forma legal, de ahí que, ante dicha pretermisión se debían reconocer los efectos establecidos en el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011.

3. De la contestación de la demanda

El municipio de Soacha consideró que los actos administrativos acusados se ajustan a los presupuestos constitucionales y legales que rigen la materia, por lo tanto, se opuso a las pretensiones de la demanda.

Sostuvo que, contrario a lo estimado por la parte actora, carecería de veracidad la afirmación según la cual la única disposición invocada para determinar la responsabilidad de la actora fuera la Resolución 10800 de 2003, pues la formulación de cargos se habría fundamentado en la Resolución 144 de 2015, la Ley 336 1996 y el Decreto 1079 de 2015.

Afirmó, que, si bien el Consejo de Estado habría declarado la nulidad de algunos apartes del Decreto 3366 de 2003, debía tenerse en cuenta que no se declaró la nulidad total de ese acto.

Explicó que, dado que, las declaratorias de nulidad no aludían al artículo 54 del referido Decreto, la Resolución 10800 de 2003 continuaría vigente.

Indicó, que en el cargo único que se le había imputado a la Cooperativa de transportes, se habría señalado que habría incurrido en la infracción contemplada en el artículo primero de la Resolución 10800 de 2003.

Dijo, que, si bien en el cargo endilgado a la demandante se citó el artículo primero de la Resolución 10800, el procedimiento realizado se habría ceñido la Ley 336 de 1996.

Finalmente, precisó que habría surtido las actuaciones administrativas pertinentes, en ese orden, habría procedido a notificar cada una de las Resoluciones a la demandada.

4. Actuación procesal

El 24 de septiembre de 2019, el Juzgado admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor¹.

El 5 de febrero de 2020, el municipio de Soacha contestó la demanda².

El 27 de abril de 2021, se anunció a las partes que en el presente asunto se adoptaría sentencia anticipada. En tal sentido se procedió a fijar el litigio.

A través de auto de 19 de julio de 2021, se incorporaron como pruebas los documentos aportados por la demandante y los antecedentes administrativos allegados por la accionada.

Por medio de providencia de 14 de septiembre de 2021, se corrió traslado a las partes por el término de diez días para presentar los respectivos alegatos de conclusión.

¹ Folio 88 cuaderno principal

² Folio 98 cuaderno principal

6. Alegatos de conclusión

La autoridad demandada reiteró los argumentos esbozados en el escrito de contestación, referentes a que el Decreto 3366 de 2003 no fue declarado nulo en su totalidad, así las cosas, estimó que hasta tanto la Resolución 10800 de 2003 no sea objeto de nulidad o suspensión, al ente territorial no le era dable inaplicar esa norma.

Precisó, que en todo momento se habría garantizado el derecho al debido proceso de la actora, permitiendo que ejerza su derecho a la defensa y contradicción con la presentación de los recursos pertinentes.

Sostuvo, que para el caso en comento, no se habría consagrado la caducidad de la facultad sancionatoria, para sustentar su argumento, explicó que el asunto de marras se encontraría regulado por norma especial, de ahí que no le sería aplicable el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, sino, el artículo 161 de la Ley 769 de 2002.

Sin embargo, la actora no presentó alegatos de conclusión.

II CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, se procederá a dictar sentencia dentro de la demanda promovida por la Cooperativa Multiactiva de Transportes San Mateo en contra del municipio de Soacha.

Con ese fin, el Despacho seguirá el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos planteados; ii) caso concreto; iii) conclusión; y iv) condena en costas.

1. Problemas jurídicos

Tal y como fue establecido en auto de 27 de abril de 2021, las cuestiones a resolver, en el asunto de la referencia, se concretan en las siguientes:

• ¿Profirió, la Secretaría de Movilidad de Soacha, los actos administrativos demandados con ausencia de legalidad en la conducta, por cuanto, las normas permiten sancionar a los conductores, propietarios y poseedores de medios de transporte públicos que cometen la infracción y no a la empresa a la que se encuentran afiliados los vehículos?

• ¿Vulneró, la entidad demandada, el debido proceso de la sociedad demandante, al no demostrar que el vehículo al cual se le impuso el informe único de infracciones, se encontraba prestando el servicio público de transporte, por lo que, no habría controvertido ninguna norma de transporte?

• **¿Infringió, la parte demandada, con la emisión de los actos administrativos acusados de nulidad, el derecho al debido proceso, por cuanto, el cargo a través del cual se sancionó a la actora carece de legalidad, en tanto que no hay norma que tipifique la supuesta infracción cometida?**

• **¿Emitió, la Secretaría accionada, los actos administrativos demandados sin competencia, toda vez que, presuntamente, se habría configurado el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, en los términos del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto, habría notificado los actos que resolvieron los recursos interpuestos contra la Resolución sancionatoria en un término superior a un año?**

• **¿Vulneró, la parte pasiva, los artículos 66 a 68 de la Ley 1437 de 2011, al no cumplir con los requisitos exigidos para la notificación de la Resolución 183 del 23 de febrero de 2018, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición, pues habría omitido efectuar la citación para la notificación personal?**

2. Caso concreto

2.1 ¿Infringió, la parte demandada, con la emisión de los actos administrativos acusados de nulidad, el derecho al debido proceso, por cuanto, el cargo a través del cual se sancionó a la actora carece de legalidad, en tanto que no hay norma que tipifique la supuesta infracción cometida?

Inicialmente, debe resaltarse que para sustentar el cargo, la parte actora consideró que las conductas sancionables deben encontrarse en norma previa y su fundamento debe ser de contenido legal. En ese orden, adujo que, ni el Código Nacional de Tránsito Terrestre, ni la Ley 336 de 1996 le otorgarían facultades al ejecutivo para tipificar infracciones.

Así, la Resolución 10800 de 2003 expedida por el Ministerio de Transporte, en su criterio, no sería un acto que podía tipificar faltas en materia de transporte público. En tal sentido, dijo, que el cargo que sustenta la infracción y con el que fue sancionada la demandante carece del requisito de legalidad, ya que no existiría Ley que tipifique la infracción presuntamente cometida.

Adicionalmente, en otro de los argumentos esbozados por el actor, estimó que las disposiciones vertidas en el Decreto 3366 de 2003 habrían dejado de producir efecto dado que, el Consejo de Estado habría decretado la suspensión provisional de los efectos de esa norma, de ahí que, la Resolución 10800 de 2003 tendría la misma suerte de los efectos anulatorios, al existir un nexo entre las mismas.

Así las cosas, para desatar el problema jurídico correspondiente, debe hacerse el siguiente recuento jurisprudencial:

1. En providencia de 22 de mayo de 2008, el Consejo de Estado decretó la suspensión provisional de los efectos 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"*³
2. En sentencia de 19 de mayo de 2016, la Sección Primera del Consejo de Estado decidió 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 2003⁴.
3. El 5 de marzo de 2019, en Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, el Consejo de Estado se pronunció de la siguiente manera:

"(...) 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.

Como lo dijo la Sala en el Concepto 2315 de 2016: a partir de la decisión que ordena la suspensión de un acto administrativo, en este caso el referido Decreto 3366, no es posible adelantar actuaciones administrativas con fundamento en el mandato que se transgrediría si se pretendiera aplicar la Resolución 10800 de 2003.

(...)

Por tanto, pretender reconocer efectos a la Resolución 10800 para deducir de ella infracciones administrativas que materialmente son idénticas a las

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Rad No. 11001-03-24-000-2008-00098-00 C.P. Marco Velilla Moreno

⁴ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia con Rad No. 11001-03-24-000-2008-00107-00 Acumulado 11001 03 24 000 2008 00098 00 C.P Guillermo Vargas Ayala

del Decreto 3366, suspendidas provisionalmente, haría nugatoria la decisión judicial adoptada por la Sección Primera del Consejo de Estado, y abriría las puertas a maniobras fraudulentas de la Administración en detrimento de los derechos de los ciudadanos

(...)

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.

(...)

Por su parte, el informe de “infracciones de transporte” tampoco puede servir de “prueba” de tales “infracciones”, por la sencilla razón de que las conductas sobre las que dan cuenta no estaban tipificadas como infracciones por el ordenamiento jurídico. **Es decir, los documentos conocidos como “informe de infracciones de transporte” no son representativos o declarativos de una “infracción de transporte”, en tanto se basen en las conductas “tipificadas” como tales en los artículos del Decreto 3366 de 2003 declarados nulos o en los “códigos” de la Resolución 10800 que a su vez se basan en ellos.** Por estas razones no son el medio conducente para probar las “infracciones de transporte”⁵.

De la jurisprudencia antes esbozada, se puede colegir que: (i) desde la ejecutoria de la providencia que ordenó la suspensión provisional de los artículos del Decreto 3366 de 2003, esas normas dejaron de producir efectos jurídicos hacia futuro, de ahí que, no podía imputarse infracción con fundamento en aquellos; (ii) en lo que respecta a la Resolución 10800 de 2003, el Consejo de Estado consideró que, dado el nexo inescindible entre el Decreto 3366 de 2003 y la Resolución 10800 de 2003, esta última tampoco podía producir efectos “*al derivarse directa e inescindiblemente de las normas suspendidas*”; y (iii) el informe de infracciones de transporte no puede considerarse prueba de las infracciones, porque las conductas que se registran en este no se encontraban tipificadas en el ordenamiento jurídico en el lapso comprendido entre la suspensión provisional del Decreto 3366 de 2003 y la sentencia proferida el 19 de mayo de 2016; y (iv) en el informe de infracciones no podían registrarse conductas tipificadas en los artículos del Decreto 3366 de 2003 declarados nulos o en los códigos de la Resolución 10800 que a su vez se basan en ellos.

Así las cosas, en primer lugar, conviene resaltar que, los artículos que fueron declarados nulos por la jurisdicción contencioso administrativa fueron los siguientes: 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.

Aunado a ello, y como segundo punto, la sentencia hace énfasis en que no solo no pueden ser fundamento de las infracciones las conductas establecidas en los artículos señalados, sino también, los códigos de infracción de la Resolución 10800 que se basen en los artículos que fueron declarados nulos.

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia de 5 de marzo de 2019 con Rad No. 11001-03-06-000-2018-00217-00 (2403) C.P German Bula Escobar

Sin embargo, debe advertirse que la infracción endilgada a la parte censora no se fundamentó, de manera directa, en alguno de los artículos del Decreto 3366 de 2003 que fueron declarados nulos, pues la infracción endilgada correspondió al código 589 establecido en la Resolución 10800 de 2003, por lo que corresponde analizar si ese código se basó en uno de los artículos que fue declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa.

En ese tenor, y previo a descender al caso concreto, es preciso señalar el Consejo de Estado, de manera ilustrativa, precisó que, algunas de las conductas establecidas en la Resolución 10800 de 2003, se basaron en las reguladas en el Decreto 3366 tal como puede evidenciarse a continuación:

Decreto Reglamentario 3366 de 2003	Resolución 10800 de 2003
“Artículo 12. Serán sancionadas las empresas de transporte público colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción metropolitano, municipal o distrital, con multa de uno (1) a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones: a) No suministrar la información que le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante; b) Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad de servicio;	“Artículo 1. Codificación. La codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor será la siguiente: (...) 402 No suministrar la información que le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante. 403 Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad de servicio.

Cuadro tomado de sentencia del Consejo de Estado⁶

Del anterior análisis, concluyó que, existía un nexo inescindible entre los “códigos” y las “infracciones” suspendidas y luego declaradas nulas. Pues como puede evidenciarse, la Resolución 10800 solo codificaba lo ya regulado por el Decreto 3366 de 2003, de ahí que la mencionada Resolución “*tampoco puede producir efectos al derivarse directa e inescindiblemente de las normas suspendidas*”.

⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia de 5 de marzo de 2019 con Rad No. 11001-03-06-000-2018-00217-00 (2403) C.P German Bula Escobar

Precisado lo anterior, y descendiendo al caso concreto, se observa que, el 26 de enero de 2015, en el kilómetro 120 vía Girardot- Bogotá, jurisdicción del municipio de Soacha, la Policía de carreteras impuso informe único de infracciones de transporte No. 393072 al vehículo de placas SOC- 127 perteneciente a la empresa actora, por haber incurrido en código de infracción 589, al haber encontrado que el vehículo se encontraba con *"terminales de la dirección con juego excesivo, fugas de aceite por motor y caja"*.

Dicho lo de precedencia, conviene hacer el mismo ejercicio realizado por el Consejo de Estado en aras de establecer si existe un nexo entre la falta que le fue imputada a la actora y el Decreto 3366 de 2003:

Decreto Reglamentario 3366 de 2003	Resolución 10800 de 2003
Artículo 48. Procedencia. La inmovilización procederá en los siguientes casos: (...) 5. Cuando se compruebe que el equipo no reúne las condiciones técnico mecánicas requeridas para su operación o se compruebe que presta un servicio no autorizado. En este último caso el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco (5) días, por segunda, vez 20 días, y por tercera vez, 40 días, <u>y si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</u>" (El aparte subrayado fue declarado nulo por el Consejo de Estado)⁷	<i>INFRACCIONES POR LAS QUE PROCEDE LA INMOVILIZACIÓN</i> (...) 589 Cuando se compruebe que el equipo no reúne las condiciones técnico mecánicas requeridas para su operación.

De lo anterior, ha de colegirse que el código de infracción No. 589 sí se encuentra regulado en el Decreto 3366 de 2003, de ahí que tiene fundamento en esa última norma. Pese a ello, debe resaltarse que, el artículo 48 del Decreto 3366 de 2003, que es la base para establecer la infracción del código 589 no

⁷ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia con Rad No. 11001-03-24-000-2007-00047-00 C.P. Marco Velilla Moreno

fue declarado nulo, ni fue objeto de medida de suspensión por parte del Consejo de Estado.

De ahí que, en el momento en que se levantó el informe de infracción de tránsito, y cuando se profirió la Resolución sancionatoria, dicha conducta sí se encontraba tipificada en el ordenamiento jurídico.

Ahora, con respecto al argumento de la actora referente a que, la Resolución 10800 de 2003 fue proferida por el Ministerio de Transporte, de ahí que las conductas sancionables no se encontraban en una norma de contenido legal, sino, en un acto del ejecutivo, siendo que este no tendría facultades para tipificar infracciones, debe decirse que, el Consejo de Estado consideró:

“ (...) que el Gobierno Nacional ejerce la potestad reglamentaria para la debida ejecución de las leyes, pero que no puede excederla, encuentra la Sala que las conductas por las cuales se sanciona a los propietarios, poseedores, tenedores y los conductores relacionadas en las disposiciones acusadas por el actor, esto es 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, no están soportadas o tipificadas en la ley”⁸.

En tales condiciones, declaró la nulidad de los artículos antes señalados, tras verificar que los mismos no tendrían ningún asidero legal. Sin embargo, nada dijo en lo que respecta al artículo 48 de esa norma, mismo que sirvió de fundamento para el código de infracción 589 endilgado a la actora.

Aunado a ello, se observa que, la Ley 336 de 1996 en su artículo 49 estableció, que, la inmovilización o retención de los equipos procede cuando este no cumple con las condiciones técnico mecánicas para su operación. De ahí que, lo establecido en el código 589 de la Resolución 10800 de 2003, solo sea una codificación de lo ya regulado en el artículo 49 de Ley 336 de 1996, de lo que puede colegirse que tal artículo sí encuentra soporte en la ley, por lo que el argumento del actor no puede ser acogido.

Por las razones expuestas, el referido cargo deberá negarse.

2.2 ¿Profirió, la Secretaría de Movilidad de Soacha, los actos administrativos demandados con ausencia de legalidad en la conducta, por cuanto, las normas permiten sancionar a los conductores, propietarios y poseedores de medios de transporte públicos que cometen la infracción y no a la empresa a la que se encuentran afiliados los vehículos?

¿Vulneró, la entidad demandada, el debido proceso de la sociedad demandante, al no demostrar que el vehículo al cual se le impuso el informe único de infracciones, se encontraba prestando el servicio público de

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia de 5 de marzo de 2019 con Rad No. 11001-03-06-000-2018-00217-00 (2403) C.P German Bula Escobar

transporte, por lo que, no habría controvertido ninguna norma de transporte?

De modo preliminar, ha de precisarse que los dos problemas jurídicos antes citados se analizarán conjuntamente, en razón a que se sirven de idénticos supuestos fácticos.

Esclarecido tal aspecto metodológico, conviene reiterar que el cargo endilgado al actor se sustentó en que el vehículo se encontraba con "*terminales de la dirección con juego excesivo, fugas de aceite por motor y caja*", por lo que se coligió que tal conducta se encuadraría en el código 589 de la Resolución 1800 de 2003 que prevé:

589 Cuando se compruebe que el equipo no reúne las condiciones técnico mecánicas requeridas para su operación.

En ese tenor, el libelista consideró que la norma permitiría sancionar, privativamente, a conductores, propietarios y poseedores de los vehículos, y no a la empresa a la que estos se encuentran afiliados.

De otro lado, estimó, que no se habría demostrado que el vehículo sobre el que se impuso el informe único de infracciones se encontraba prestando servicio público de transporte.

Así, corresponde entonces desatar el primer problema jurídico que suscita inconformismo a la parte demandante, para lo cual se acudirá a la jurisprudencia sentada por el Consejo de Estado:

"Como quiera que la vinculación de los vehículos tipo taxi a una empresa, es la que permite la prestación del servicio y por tal vinculación o afiliación dichos vehículos deben hacer un pago mensual a la empresa, ello pone de manifiesto que el ejercicio de la permanente vigilancia y control sobre los mismos no puede ser pasivo sino que debe traducirse en conductas desplegadas por la empresa tendientes a que establecer que la obligación en mención, así como la del porte de los distintivos efectivamente se esté cumpliendo y, en caso contrario, reportar a la autoridad de tránsito o desafiliar al vehículo incumplido, etc. De ahí que esta Corporación en sentencia de 21 de septiembre de 2001 (Expediente 6792, Consejero ponente doctor Manuel S. Urueta Ayola), en torno a las obligaciones de las empresas de transporte y su relación con los propietarios y conductores de los vehículos a ellas afiliados, haya precisado, y ahora se reitera, que "...los propietarios como los conductores, son para efectos del transporte, agentes de la empresa". "...La relación entre la empresa y los automotores vinculados a ella no es meramente nominal, sino material o real, en la medida en que los vehículos son el medio a través del cual ella desarrolla su objeto social...."; y "...quienes operan los equipos mediante los cuales se presta el servicio, trátense de conductores...o de propietarios de tales equipos, lo hacen en nombre de la empresa, actúan en representación de ella y, por consiguiente, tienen una responsabilidad in vigilando respecto del comportamiento de ellos en el desarrollo de su actividad. De otra parte, destaca la Sala que la actividad in vigilando no es exclusiva del derecho civil y tiene cabida siempre que se trate del ejercicio de la facultad de VIGILANCIA, que, como en este caso, se le atribuyó a la empresa de transporte⁹".

⁹ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia con Rad No. 25000-23-24-000-2001-00944-01 de 18 de octubre de 2007. C.P Marco Velilla Moreno

Del aparte jurisprudencial anotado se desprende que: (i) la vinculación de un vehículo a una empresa, obliga a que esta realice un ejercicio permanente de vigilancia y control sobre los mismos; (ii) en caso de verificarse su incumplimiento, la empresa debe proceder a reportar la conducta a la autoridad de tránsito o desafiliar al vehículo que incurrió en este; (iii) los conductores y propietarios son agentes de la empresa, puesto que la relación entre estos no es solo nominal sino material, *“en la medida en que los vehículos son el medio a través del cual ella desarrolla su objeto social”*; y (iv) los conductores o propietarios de vehículos afiliados a empresas de transporte lo hacen en representación de la empresa, de ahí que esta última tenga una responsabilidad *in vigilando* respecto al comportamiento de aquellos cuando despliegan su actividad de transporte.

Dilucidado lo anterior, puede concluirse que, dado que la responsabilidad de las empresas de transporte, al afiliar a vehículos, se entiende como una responsabilidad *in vigilando*, esto es, bajo la supervisión permanente de las empresas, es claro que, los conductores o propietarios de los vehículos actúan en representación de la misma, de ahí que, las empresas sean responsables de las infracciones cometidas por los poseedores, propietarios o conductores. De ahí, que pueda colegirse que la sanción impuesta a la actora, sí le podía ser endilgada.

De otro lado, corresponde analizar el argumento según el cual en el informe de tránsito no se habría establecido que el vehículo sobre el que se impuso informe de tránsito, para ese momento, estaba prestando servicio público de transporte, o si *“llevaba tabla, estaba cumpliendo una ruta, si llevaba pasajeros y/o planilla de despacho”*, de ahí que, a juicio de la Cooperativa demandante, si no se encontraba prestando servicio no pudo vulnerar ninguna norma de transporte.

Al respecto, debe decirse que, en informe de infracciones No. 393072 de 26 de enero de 2015, se estableció que el vehículo tipo microbús **de servicio público**, de placas SOC-127 infringió el código 589. Así, se resalta que los códigos contenidos en la Resolución 10800 de 2003, hacen referencia a códigos de infracción de las normas de transporte público terrestre automotor, y que, a pesar de que se impuso ese código en el informe, y que el mismo le fue dado a conocer al conductor, en el informe no se señaló ningún tipo de reparos u observaciones, es más, el informe se encuentra suscrito por aquel.

Aunado a ello, y en gracia de discusión, debe resaltarse que, la norma no establece que en los informes de infracciones deba precisarse si, al momento de imponerse el mismo, el vehículo estaba cumpliendo una ruta o llevaba pasajeros. De lo que se colige que basta con que se haya especificado que el vehículo estaba destinado para el servicio público, tal como se estableció en el informe analizado.

En consideración a los anteriores argumentos, los cargos estudiados se niegan.

2.3 ¿Emitió, la Secretaría accionada, los actos administrativos demandados sin competencia, toda vez que, presuntamente, se habría

configurado el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, en los términos del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto, habría notificado los actos que resolvieron los recursos interpuestos contra la Resolución sancionatoria en un término superior a un año?

Con el fin de solventar el cuestionamiento de orden jurídico referido en precedencia, el Juzgado estima conveniente recordar que la sociedad demandante arguyó que la demandada habría expedido los actos administrativos acusados sin competencia, debido a que omitió notificar las resoluciones que absolvieron los recursos interpuestos en sede administrativa, dentro del término de un (1) año, previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario acudir a lo esgrimido por la Corte Constitucional en sentencia C- 875 de 2011, respecto de la exequibilidad del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, en donde dicha corporación hizo énfasis en que las autoridades administrativas debían resolver en tiempo los recursos interpuestos por el infractor y, a su vez, señaló que la hipótesis del silencio administrativo positivo no era contraria al derecho al debido proceso de la administración ni al orden social justo, pues, al Estado le corresponde definir la situación jurídica de sus administrados y determinar las consecuencias ante la ausencia de respuesta de una solicitud administrativa específica.

En este punto, es preciso indicar que si bien, anteriormente se había sostenido que bastaba con que los recursos fueran decididos en el término de un (1) año, sin que fuera necesaria su notificación dentro de ese lapso, en esta oportunidad, al igual a como lo ha venido realizando con antelación en varios de sus pronunciamientos, el Juzgado prohíja la tesis que en torno a tal interrogante jurídico ha definido la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En efecto, la referida Corporación¹⁰ ha sostenido, sobre la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, que “[...] *la obligación de decidir los recursos en el término de un año previsto en el segundo aparte del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no se agota en la expedición formal del acto administrativo, sino que exige también que tal resolución haya sido puesta en conocimiento del investigado dentro de ese término, toda vez que conforme al artículo 87 de la misma normatividad, sólo con la notificación, comunicación o publicación de los actos que resuelven los recursos, se les imprime firmeza a la decisión sancionatoria que resuelven una situación jurídica particular*¹¹

¹⁰ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, M.P. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón. Nulidad y restablecimiento del derecho. 26-06-2016. Demandante: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P. Demandado: Superintendencia de Industria y Comercio. Radicado: 11-001- 3334-004-2015-00087-00.

¹¹ Al respecto, debe traerse a colación que en el XVI Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que tuvo ocasión los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2010 en la ciudad de Cartagena, específicamente en la mesa de trabajo liderada por el Consejero de Estado Álvaro Namén Vargas, el entonces Magistrado y hoy Consejero de Estado, Carlos Enrique Moreno Rubio planteó la postura de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, relacionada con la necesidad de abordar en el proyecto del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo la temática de caducidad de la facultad administrativa sancionatoria en la resolución de los recursos contra los actos administrativos sancionadores y resolver la tricotomía interpretativa que se había planteado con las tres tesis del Consejo de

[...].”

En el mismo sentido, mediante sentencias proferidas dentro de los procesos 2015-0190, 2015-0253, 2015-0245, entre otros, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, reiteró, que las autoridades administrativas tienen la obligación de decidir los recursos y notificarlos dentro del término de un (1) año contado a partir de su interposición.

Al descender al fondo del asunto, en atención a los argumentos antes citados, el Despacho procede a verificar si la autoridad demandada habría perdido competencia para sancionar a la demandante y si se habría configurado el silencio administrativo positivo, en la forma que se aseveró en el escrito introductorio.

Para el efecto, se debe señalar que, a partir de los antecedentes administrativos¹² allegados al expediente, se deducen probados los siguientes hechos:

- El 30 de septiembre de 2015, a través de Resolución No. 144, se inició investigación administrativa contra Cooperativa Multiactiva de Transportadores de San Mateo, por presunta infracción a las normas de transporte. En tal sentido se formularon los siguientes cargos:

ARTÍCULO PRIMERO: Abrir investigación administrativa a la empresa COOPERATIVA MULTIACTICA DE TRANSPORTADORES DE SAN MATEO (COOPTRANSANMATEO), por la presunta violación de la conducta descrita en el artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003, en concordancia con los artículos 2.2.1.1.1 y 2.2.1.8.2.2. del Decreto 1079 de 2015 el artículo 49 literal E de la ley 336 de 1996, concordante con el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, con código de infracción 589 de conformidad con lo estipulado en el presente acto administrativo.

- El 6 de noviembre de 2015, la anterior resolución se notificó por aviso, de conformidad con los artículos 67 y 69 de la Ley 1437 de 2011
- El 12 de octubre de 2017, la demandada expidió la Resolución No. 1116, a través de la cual declaró a la actora responsable del cargo único imputado en la Resolución 1144 de 2015. Así mismo, le impuso la multa de un salario mínimo legal mensual vigente
- El 6 de diciembre de 2017, la Resolución No. 1116 de 2017 fue notificada por aviso
- **El 19 de diciembre de 2017**, la sociedad actora propuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación en contra de la resolución sancionatoria

Estado; oportunidad en la que al referirse al contenido y alcance de la palabra “decidir” se asimiló la misma al término de ejecutoria del acto administrativo, toda vez que antes de su notificación y ejecutoria no puede entenderse que la administración ha adoptado la decisión, como en efecto se incorporó al proyecto que fue llevado al Congreso de la República y aprobado en la Ley 1437 de 2011.

¹² Expediente digital, archivo PDF denominado IA 1526 01 2015 098

- El 28 de febrero de 2018, a través de Resolución No.183, se resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmar en todas sus partes la resolución inicial.
- El 18 de diciembre de 2018, por Resolución No. 1775 fue desatado el correspondiente recurso de apelación, en el sentido de confirmarla en su totalidad.
- El 31 de diciembre de 2018, el municipio de Soacha expidió citación de notificación personal de la Resolución No. 1775 de 2018.
- El 22 de marzo de 2019, la demandada informó que, ante la imposibilidad de efectuar la notificación personal se procedería a la notificación por aviso *"haciendo advertencia de que la notificación se considera surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino"*.
- En constancia de ejecutoria signada por el secretario de movilidad de Soacha se hizo constar que, la Resolución No. 1775 de 2018, fue notificada el 20 de abril de 2019¹³

Por consiguiente, como quiera que la parte actora presentó, el 19 de diciembre de 2017, los correspondientes recursos de reposición y, en subsidio, apelación, en contra de la resolución sancionatoria, se infiere que el municipio de Soacha tenía hasta el 19 de diciembre de 2018, para expedir y notificar los mismos.

Sin embargo, la Resolución 1775 de 18 de diciembre 2018, a través de la cual fue resuelto el de apelación, solamente se notificó hasta el 20 de abril de 2019; es decir, excedido el término de un (1) año de que trata el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, conforme a la hermenéutica sentada por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Finalmente, y en cuanto al argumento de la demandada incluido en sus alegatos de conclusión referente a que, el presente proceso se regula por norma especial, esto es, por la Ley 769, de ahí que para efectos de la caducidad debe darse aplicación al artículo 161 de esa norma y no al artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, debe aclararse que, el artículo 161 antes referido, a diferencia del artículo 52, no regula lo referente a la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, sino, al término de caducidad de la acción de contravención de las normas de tránsito, de ahí que tal argumento no pueda ser de recibo por este Despacho.

En tal sentido, es claro que el presente cargo ha logrado desvirtuar la legalidad de los actos enjuiciados, por lo que debe declararse su nulidad.

De otro lado, se advierte que el Despacho se relevará de estudiar el problema jurídico planteado que resta, al resultar innecesario, por sustracción de materia.

¹³ Página 143 del PDF denominado EXP IA 1526 01 2015 098

3. Conclusiones

Colofón de lo expuesto, debe colegirse que el municipio de Soacha no se sujetó al mandato previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no expidió y notificó la resolución por la que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 1116 de 2017, dentro del término de un (1) año, lo que conllevó a que perdiera la competencia para decidirlo y a que este se entendiera fallado en favor del recurrente, razones por las que se concluye que la demandante, sacó avante el cargo bajo estudio.

Por consiguiente, se declarará la nulidad de la Resolución No. 1775 de 18 de diciembre de 2018, por la cual se resolvió el recurso de apelación, cuyos efectos de nulidad se extienden a las Resoluciones No. 1116 de 2017 y 183 de 2018, a través de las cuales se impuso una sanción de multa y fue resuelto el correspondiente recurso de reposición, respectivamente.

4. Del restablecimiento

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

“Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la entidad demandada, a favor de la demandante, la devolución de la suma de SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$644.350), dinero que fue debidamente consignado con ocasión de la multa impuesta.

5. Igualmente y como restablecimiento del derecho, se ordene a la entidad demandada, a favor de la demandante, la devolución de las sumas que adicionalmente pueda llegar a pagarse con ocasión de la multa impuesta, como son los intereses cobrados y que eventualmente se paguen por parte de la demandada con posterioridad a radicarse el medio de control

6. Como consecuencia de las decisiones anteriores concernientes al restablecimiento del derecho, se ordene a la Demandada a pagar debidamente indexada las sumas canceladas con ocasión de multa impuesta, desde que se pagaron las mismas y hasta que se produzca el reintegro en su totalidad

7. Como consecuencia de las decisiones anteriores, se ordene a la Demandada a pagar los correspondientes intereses de ley, sobre cada una de las sumas de dinero canceladas con ocasión de la multa impuesta, desde que se pagaron las mismas y hasta que se produzca el reintegro en su totalidad”.

Así, se ordenará, a la demandada que se abstenga de cobrar a la entidad actora la multa impuesta en los actos administrativos cuya nulidad se declaró y, en caso de que la misma ya haya sido pagada, proceda a realizar su devolución con la indexación correspondiente.

Y en lo referente al reconocimiento de los respectivos intereses, éstos se negarán, en atención a que ya fue reconocida la indexación.

De otro lado, y respecto a la devolución de las sumas adicionales que el actor considera que eventualmente tendrá que pagar, debe decirse que, no aportó prueba de las mismas, de ahí que no hay lugar a pronunciarse al respecto.

5. Condena en costas

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

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

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

FALLA

PRIMERO.- Declarar la nulidad de las Resoluciones: No. 1116 de 2017; 183 de 2018 y 1775 de 2018, proferidas por el municipio de Soacha

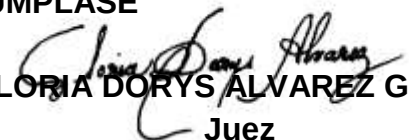
SEGUNDO.- Ordenar, al municipio de Soacha, se abstenga de cobrar la multa impuesta y, en caso de que la misma ya haya sido pagada, proceda a realizar su devolución con la indexación correspondiente.

TERCERO.- Negar las demás súplicas de la demanda.

CUARTO.- Abstenerse de condenar en costas al municipio de Soacha

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

NOTIFÍQUESE¹⁴ Y CÚMPLASE


GLORIA DORYS ALVAREZ GARCÍA
Juez

Firmado Por:

Gloria Dorys Alvarez Garcia

Juez

Juzgado Administrativo

002

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación:

5eca5ee6e064527a0464e1a435d5602860f0173ad40c0ac7b075128706a82066

Documento generado en 03/12/2021 04:57:18 PM

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