

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

RADICACIÓN: 11001-3334 -003-2018-00083-00
DEMANDANTE: SERVIMILENIUM LTDA
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

ASUNTO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

MEDIO DE CONTROL

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la sociedad Servimilenium Ltda., presentó demanda contra de la Superintendencia de Transporte, para que en sentencia definitiva se hagan las siguientes:

DECLARACIONES Y CONDENAS

1. Declarar la nulidad de las Resoluciones 73054 del 14 de diciembre de 2016, 9656 del 10 de abril de 2017 y 61425 de 23 de noviembre de 2017, expedidas por la Superintendencia de Transporte mediante las cuales se impuso una sanción por valor de \$1.230.000 y se resolvió de manera adversa los recursos de reposición y apelación.
2. A título de restablecimiento solicita se le exonere del pago de la sanción.
3. Se condene a la Superintendencia de Transporte al pago de los daños materiales en que tuvo que incurrir la sociedad demandante por concepto de lucro cesante y daño emergente la suma de \$8.512.835
4. Se condene a la demandada en costas y se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término que establece el artículo 176 del CCA.

HECHOS

Los hechos descritos por los demandantes, se resumen de la siguiente manera:

A través de la Resolución 38356 del 9 de agosto de 2016, la Superintendencia de Transporte abrió investigación administrativa en contra de la sociedad demandante, por no portar el Extracto de Contrato, documento que precisa, si se había expedido y entregado por la empresa al conductor del vehículo de manera oportuna, como consta en los extractos de contrato que aporta al presente medio de control.

Considera que existió violación al debido proceso por cuanto de la Resolución 38356 del 9 de agosto de 2016 se le corrió traslado por el término de 10 días para presentar descargos, cuando el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, señala a favor del investigado un término de 15 días para rendirlos.

El 8 de septiembre de 2016 la sociedad demandante rindió descargos sin embargo, la Superintendencia continuó la investigación administrativa en su contra.

Mediante Resolución 73054 de 14 de diciembre de 2016, la Superintendencia de Transporte la sancionó con multa de 5 salarios mínimos legales vigentes a la época de la comisión de los hechos, sin valorar en debida forma las pruebas que obraban en el expediente y con las que se demostraba que la sanción debía ser aplicada directamente al propietario o poseedores del vehículo y no a la empresa hoy demandante.

Considera que la Superintendencia de Transportes no dio estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 50 Literal a de la Ley 336 de 1996 en concordancia con los previstos en la Ley 1437 de 2011, que entró a regir a partir del 2 de julio de 2012, por lo que previo a la formulación de los cargos, ha debido realizar las averiguaciones preliminares, para establecer méritos para adelantar el procedimiento sancionatorio.

Indica que una vez se le notificó el acto administrativo sancionatorio, interpuso los recursos de reposición y en subsidio el de apelación, argumentando que existió por parte del fallador una mala interpretación y valoración de las pruebas obrantes en el expediente.

El 10 de abril 2017 se resolvió el recurso de reposición y a través de la Resolución 61425 de fecha 23 de noviembre de 2017 se decidió la apelación, confirmando el acto sancionatorio.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Señala que se infringieron los siguientes preceptos:

- Constitucionales: artículos 1, 4, 6, 29, 121 y 241
- Legales y normativos el artículo 47 de la ley 1437 de 2011 y la Resolución 1558 de 2014

La parte actora, formuló como cargos los siguientes:

- **Violación al debido proceso y derecho de defensa – presunción de inocente y principio de favorabilidad**

Explica que la Superintendencia de Transporte vulneró las garantías del debido proceso consagrada en el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, como quiera que en el inciso 3 de esta última disposición, establece el término de 15 días para presentar descargos, mientras que el concedido en la Resolución 38356 del 9 de agosto de 2016, fue solo de 10 días.

Indica que la Superintendencia de Transporte la sancionó teniendo como única prueba el informe de infracción 13748197 del 3 junio 2014, que a su juicio no era prueba suficiente para imponer la sanción, tal y como lo indicó la entidad demanda en un caso similar, en el que en la parte final de las consideraciones de la Resolución 21774 del 26 de octubre de 2015, indicó que *"...este despacho no encuentra material probatorio suficiente para poder sancionar a la empresa en comento, por cuanto lo descrito en el informe Único de Infracciones de Transporte No. 147417 del 19 de mayo de 2008, no es suficiente para poder determinar la Responsabilidad de la empresa, en este caso existe duda razonable y por ende no sería procedente sancionar a la empresa en mención.*

Por otra parte porqué la superintendencia pretende sancionar a una empresa sin existir la certeza de la mala conducta o actitud típica asumida, desconociendo así la presunción de inocencia consagrado en el artículo 29 de la constitución política y el inciso 2 del numeral 1 del artículo 3 de la ley 1437 de 2011, que trata de la inversión de la carga

de la prueba, cuando ha sido claro que a quien le corresponde desvirtuar esa presunción de inocencia en materia sancionatoria o punitiva es al Estado".

Señala que en el presente caso, la Superintendencia presumió la responsabilidad de la demandante y no la presunción de inocencia, máxime cuando no se tenía certeza de la existencia de los hechos y de la responsabilidad de la sociedad SERVIMILENIUM LTDA.

Indica que el Consejo de Estado estableció que en materia administrativa sancionadora se requiere demostrar que la conducta debe ser típica, antijurídica y culpable y para el caso en concreto, no se estableció si se obró a título de culpa o dolo, lo que quiere decir que faltó probar uno de los elementos de responsabilidad por infracciones administrativas donde no se probó la culpabilidad de la empresa frente al cargo Impuesto.

- **Falsa motivación – ausencia de prueba para sancionar y aplicación del reglamento que no se encontraba vigente para la época de los hechos**

Explica que con la Resolución 1558 el 5 de junio de 2014, se reglamentó lo relativo al extracto de contrato en el servicio de transporte y que la misma entró en vigencia treinta días después de su publicación, es decir aproximadamente el 22 de julio de 2014, por lo que para el 3 de junio de 2014, el extracto de contrato no se encontraba reglamentado.

Por tal razón considera que se presenta la falsa motivación, por cuanto está plenamente demostrado que el extracto de contrato no se encontraba reglamentado para la época de los hechos, por tal razón, no podía ser exigido por las autoridades viales y menos ser objeto de sanción por la Superintendencia de Transporte.

3. Contestación de la demanda

La Superintendencia de Transporte se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Indica que el informe de infracciones al transporte elaborado el día 3 de junio de 2014, es un documento público elaborado por un servidor público que contiene la infracción determinada, documento que no ha sido tachado de falso por la EMPRESA SERVIMILENIUM LTDA y por ende goza de presunción de legalidad.

Precisa que se sancionó a la Empresa Servimilenium Ltda., por haber infringido el código 587 en concordancia con el código 518 del artículo 1 de la Resolución 10800 del 12 de diciembre de 2003, pues quedó debidamente probado que el conductor del vehículo transportaba estudiantes sin el extracto de contrato.

Respecto de la vigencia del Decreto 3366 de 2003, indica que el Consejo de Estado, declaró nulos los artículos 14, 15, 16, 20, 21, 22, 47, 48, por lo que precisa que el artículo 51 del Decreto 3366 de 2003, se encuentra vigente y determina el procedimiento sancionatorio aplicable para el sector transporte, por lo que la investigación administrativa se adelantó de conformidad con el marco legal existente y dentro de las funciones de inspección, vigilancia y control, por lo que no existe la violación al debido proceso alegado por la demandante.

Propuso como excepciones de mérito, las siguientes:

- **Improcedencia de las pretensiones**

Las pretensiones de la demanda no tienen sustento fáctico ni jurídico, toda vez que la Superintendencia de Transporte, desde el inicio de la investigación administrativa, dio pleno cumplimiento y aplicación a la normatividad vigente, y de acuerdo a sus competencias y en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, respecto de la sociedad SERVIMILENIUM LTDA., a la que se le impuso sanción consistente en multa económica, por el valor de \$3.080.000.

- **Falta de causa para demandar**

La Superintendencia de Transporte, en cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control, luego de agotar el procedimiento de la investigación administrativa y de resolver los recursos propios interpuestos encontró a la sociedad SERVIMILENIUM LTDA., responsable de infringir el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en concordancia, con la Resolución 10800 del 2003, código de infracción 587 (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 (Permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato) y en consecuencia, la sancionó con multa económica.

- **Inexistencia de causales de nulidad en los actos administrativos demandados**

Los actos administrativos demandados, fueron expedidos por la Superintendencia de Transporte dentro de las facultades legales a ella conferidas y en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control, debidamente motivados, y que son el resultado de una actuación administrativa, garantista de derechos.

Explica que la decisión se sustentó en la transgresión que SERVIMILENIUM LTDA., hizo respecto de lo previsto en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en concordancia, con la Resolución 10800 del 2003, código de infracción 587, en concordancia con el código 518, de conformidad con los hechos reales y concretos, violatorios del estatuto del transporte, consignados por el agente de policía de carreteras en el IUIT 13748197 del 3 de junio de 2014.

- **Buena Fe**

La Superintendencia de Transporte, actuó en observancia del principio de buena fe, toda vez que actuó dentro de los parámetros normativos y de las facultades legales conferidas, buscando el respeto y la aplicación de la legislación que rige en materia de transporte público de transporte de pasajeros.

4. Actuación procesal

La demanda se presentó el 12 de marzo de 2018 y por reparto le correspondió a este Juzgado (Fl. 87).

Por auto del 17 de abril de 2018 se admitió la demanda (Fls. 89 a 92).

El 2 de noviembre de 2018 se fijó en lista y se corrió traslado de las excepciones presentadas por la entidad demandada (Fl. 205), respecto de las que se pronunció la demandante por fuera de tiempo (Fls. 206 a 208).

Por auto del 7 de diciembre de 2018, se tuvo por contestada la demanda y se fijó fecha para la realización de la audiencia inicial (Fl. 250).

La audiencia inicial se llevó a cabo el 25 de febrero de 2019, en la que se realizó el control de legalidad y saneamiento, se fijó el litigio, se

incorporaron las pruebas, se cerró el debate probatorio y se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión (Fls. 228 a 231).

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente únicamente el apoderado de la parte demandada presentó alegatos de conclusión (Fls. 234 a 242).

6. Alegatos de conclusión

6.1 Parte demandante

No presentó alegatos de conclusión.

6.2 Superintendencia de Transporte

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda por lo que solicitó negar las pretensiones de la demanda (Fls. 234 a 242).

II CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, 106, 124, 138 y numeral 3 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho es competente en primera instancia para conocer el asunto de referencia por tratarse de una demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía inferior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Agotado el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a decidir el caso sub examine.

2. Problema jurídico

Conforme se estableció en la fijación del litigio efectuada dentro de la audiencia inicial celebrada dentro de este asunto, el problema jurídico se contrae a determinar si por los cargos expuestos en la demanda es procedente declarar la nulidad de las Resoluciones 73054 del 14 de diciembre de 2016, 9656 del 10 de abril de 2017 y 61425 de 23 de noviembre de 2017, expedidas por la Superintendencia de Transporte por medio de los cuales se sancionó a la demandante o si por el contrario las mismas se encuentran ajustadas a derecho.

El Juzgado previo al estudio de los cargos, procede a realizar pronunciamiento respecto de los hechos probados en el expediente, de la siguiente manera:

- El 3 de junio de 2014, se expidió la Orden de Comparendo Nacional de Infracciones de Transporte 13748197 respecto del Microbus de servicio público de placas EOW 099 afiliado a la Empresa de Transporte Servimilenium Ltda, en el que consignó que transportaba estudiantes sin el extracto de contrato que justifique su servicio (Fl. 148).
- A través de la Resolución 38356 del 9 agosto de 2016, el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor (E) dispuso abrir investigación administrativa a la empresa de servicio público de transporte automotor especial Servimilenium Ltda., por la presunta transgresión a lo dispuesto 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 518 de la misma Resolución (Fls. 127 a 129).
- El 8 de septiembre de 2016 (Fls. 136 a 147), el representante legal de la sociedad Servimilenium presentó descargos respecto de la Resolución 38356 del 9 agosto de 2016, en la que hizo referencia a la reproducción de acto suspendido o anulado por cuanto la Resolución 10800 de 2003 se codificaron las infracciones establecidas en el Decreto 3366 de 2003 declarado nulo por el Consejo de Estado el 22 de mayo de 2008.

Indica que el literal e del artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, establece que serán sancionados con multa de 6 a 10 SMMLV quien incurra en la infracción de "*Permitir la prestación del servicio sin llevar el extracto del contrato*" norma que se está reproduciendo en las mismas conductas establecidas en el Decreto 3366 de 2003, en la Resolución 10800 de 2003 (Fls. 136 a 147).

- A través de la Resolución 73054 del 14 de diciembre de 2016, la Superintendencia de Transporte frente al Decreto 3366 de 2003, advirtió que mediante el Auto del 24 de julio de 2008 de la Sección Primera del Consejo de Estado, radicado 2008-00098, Consejero Ponente Marco Antonio V. Moreno, confirmó la suspensión provisional de los artículo 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 del 21 de noviembre de 2003, que luego fueron declarados nulos, ello no es óbice para que se aplicara la norma al caso concreto, por cuanto la declaratoria de nulidad se realizó exclusivamente respecto de los artículos referidos por lo que los demás que hacen parte de este decreto siguen vigentes y de aplicación inmediata incluyendo el artículo 54 que goza de sus efectos así como también el artículo 52 del citado decreto que señala los documentos que soportan la operación de los equipos que para el transporte público terrestre automotor, de tal manera que la Resolución 10800 de 2003, por la cual se reglamenta el formato para el informe de infracciones de transporte de que trata el artículo 54 del decreto 3365 del 21 de noviembre de 2003, se encuentra vigente.

Precisó que *"en el expediente obra como plena prueba el Informe Único de Infracciones de Transporte 13748197 de 03 de junio de 2014, impuesto al vehículo de placas WEO-909, por haber vulnerado las normas de servicio público de transporte terrestre automotor especial este Despacho declarara responsable a la empresa Investigada por incurrir de la conducta descrita en el de infracción 587 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003, esto es; "(...) 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 atención a lo normado en los literales d) y 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 del artículo 1C de la Resolución 10800 de 2003 que reza; "(...) Permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato. (...)"*

Con base en lo anterior y del análisis documental que reposa en el expediente se concluye que, se impuso al vehículo de placa WEO-909 el Informe Único de Infracción de Transporte N° 13748197 de 03 de junio de 2014 en el que se registra que el vehículo infringió una norma de transporte, la cual es no portar el Extracto de Contrato y teniendo en cuenta que el IUIT es un documento público que goza de presunción de autenticidad, el cual constituye plena prueba de la conducta investigada y se encuentra debidamente soportado y en consideración a que no se allegaron por parte del administrado prueba alguna con la cual se desvirtúe tal hecho, este Despacho debe proceder a sancionar a la empresa investigada" por lo que declaró responsable a la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor SERVIMILENIUM LTDA identificada con el NIT.

830059275-4 en atención a la Resolución N° 38356 del 09 de Agosto de 2016, al incurrir en la conducta descrita en el código de infracción 587 en concordancia con el código de infracción 518 de la Resolución 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, en atención a lo normado en los literales d) y e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 y le impuso multa por valor de 5 SMMLV (Fls. 152 a 161 vuelto).

- El 1 de enero de 2017 el representante legal de la sociedad demandante interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación reiterando los argumentos expuestos al realizar los descargos, resaltando que la Resolución 10800 de 2003 es la reproducción del Decreto 3366 de 2003, declarado nulo (Fls. 165 a 174).
- Mediante la Resolución 9656 del 10 de abril de 2017 la superintendente Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre y Automotor resolvió confirmar la Resolución 73054 del 14 de diciembre de 2016 (Fls. 178 a 183) y a través de la Resolución 61425 del 23 de noviembre de 2017 (Fls. 185 a 193 vuelto)
- La sociedad demandante formula los cargos: i) Violación al debido proceso y derecho de defensa – presunción de inocente y principio de favorabilidad y ii) Falsa motivación – ausencia de prueba para sancionar y aplicación del reglamento que no se encontraba vigente para la época de los hechos.

El Juzgado resolverá el primer cargo, en cuanto en el mismo se hizo relación a la conducta típica, antijurídica y culpable presuntamente cometida por la sociedad demandante y en caso de que el mismo no prospere, se ocupara del estudio del segundo cargo.

Análisis del Juzgado

En cuanto a la tipicidad de la conducta, el Juzgado acoge por utilidad conceptual los argumentos expuestos por la Corte Constitucional en sentencia C-699 de 2015, en la que frente a los elementos estructurales de los tipos sancionatorios en materia administrativa, precisó lo siguiente:

“El derecho administrativo sancionatorio es una regulación específica concerniente a un género más amplio que abarca una multiplicidad de disciplinas jurídicas -el derecho sancionatorio-. Esta rama especializada del derecho público, debido a su genética normativa dual: punitiva y, a

la vez, administrativa, ha desarrollado su propia dogmática a través de la construcción de fundamentos, categorías y concepciones propias de esa especial técnica de juzgamiento, encargada de determinar el régimen de responsabilidad ante la comisión de conductas antijurídicas en diversas actividades públicas y privadas.

Al igual que las normas en materia penal, las disposiciones administrativas que establecen conductas sancionables, deben satisfacer el principio de legalidad y, en consecuencia, el principio de tipicidad que le es inmanente. Esto es, que la norma administrativa sancionatoria debe prescribir la conducta objeto de sanción con la previsión de todos sus elementos estructurales.

El principio de legalidad alude a que una norma con fuerza material de ley establezca la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas. En materia sancionatoria, este principio también se materializa en la tipicidad, pero con una aplicación distinta a la que opera en materia penal, por no versar sobre conductas que impliquen una incursión tan significativa en el núcleo duro de los derechos fundamentales.

(...) El principio de legalidad exige que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la norma -lex scripta- con anterioridad a los hechos materia de la investigación -lex previa-. Esto se desprende del contenido dispositivo del inciso 2º del Artículo 29 de la Constitución Política que consagra el principio de legalidad, al disponer que "nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)", es decir, que no existe pena o sanción si no hay ley que determine la legalidad de dicha actuación.

Por su parte, el principio de tipicidad implícito en el de legalidad hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo 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 transgresión.¹ Sobre el alcance de este principio, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-343 de 2006, se pronunció en los siguientes términos:

"Uno de los principios esenciales comprendidos en el artículo 29 de la Constitución Política es el principio de tipicidad, que se manifiesta en la "exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras."

De esta manera para satisfacer el principio de tipicidad, deben concurrir los siguientes elementos: (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la

¹ Sentencia C-739 de 2000.

aplicación de otras normas jurídicas; (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley; (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción;"² (Subrayas propias)

En este orden de consideraciones, son elementos esenciales del tipo sancionatorio administrativo: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición".

Atendiendo lo definido por la Corte Constitucional y de conformidad con lo probado en el proceso, resulta claro que la Superintendencia de Transporte encontró que, según la orden de comparendo nacional de infracciones de transporte 13748197 respecto del Microbus de servicio público de placas EOW 099 afiliado a la Empresa de Transporte Servimilenium Ltda., se encontraba prestando el servicio sin el extracto de contrato que justificara el servicio (Fl. 148) lo que motivó la expedición de la las Resoluciones demandadas por incurrir la sociedad Servimilenium Ltda., en la conducta descrita en el código de infracción 587 en concordancia con el código de infracción 518 de la Resolución 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, en atención a lo normado en los literales d) y e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 (Fls. 152 a 161 vuelto, 178 a 183 y 185 a 193 vuelto).

Por lo anterior, resulta necesario entonces traer a colación las referidas normas, así:

Resolución 10800 de 2003 "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"

"Artículo 1º. Codificación. La codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor será la siguiente:

(...)

Sanciones a las empresas de transporte público terrestre automotor especial

(...)

518 Permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato.

² Cita tomada de la Sentencia C-713 de 2012.

(...)

Infracciones por las que procede la inmovilización

(...)

587 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."

Ley 336 de 1996 Estatuto General de Transporte

"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:

(...)

d) <Literal modificado por el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> 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

Así las cosas, la Resolución 10800 de 2003 se profirió con el fin de reglamentar el informe de infracciones de transporte que deben diligenciar los agentes de control de tránsito, para lo cual codificó las conductas que de conformidad con el Decreto 3366 de 2003 constituían infracciones a las normas de transporte público terrestre, según la modalidad del servicio, contenidas en los artículos 12 a 44.

El Decreto en mención disponía que tratándose de transporte terrestre especial, las empresas serían sancionadas con multa de 6 a 10 SMLMV, cuando:

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;

(...)"

Igualmente el Decreto 3366 de 2003, señala que procederá la inmovilización del vehículo cuando:

"Artículo 48. Procedencia. La inmovilización procederá en los siguientes casos:

(...)

3. 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.

(...)" (Subraya el Despacho)

Por otra parte, al contestar la demanda, la Superintendencia de Transporte hizo referencia a la nulidad de los artículos 14, 15, 16, 21, 22 47 y 48 del Decreto 3366 de 2003, precisando que no se declaró la nulidad del artículo 51 ídem, por lo que a su juicio, al no haberse presentado la suspensión del referido artículo, no se desconoce el principio de legalidad (Fls. 109 a 110 vuelto) y por lo tanto la sanción se profirió de conformidad con la normativa aplicable.

Observa el Juzgado que en efecto, el código de infracción 518 contenido en el artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003, es una reproducción del precepto normativo establecido en el literal c) del artículo 30 del Decreto 3366 del mismo año, mientras que el código de infracción 587 de la misma resolución, reproduce el contenido de lo normado en el numeral 3 del artículo 48 del Decreto señalado.

Así las cosas, lo primero que se debe precisar es que una cosa es la sanción pecuniaria derivada de las infracciones contenidas en el artículo 30 del Decreto 3366 de 2003, codificadas en el artículo 1 de la Resolución 10800, y otra, las causales de inmovilización como medida preventiva cuando se observe la ocurrencia de cualquiera de las conductas contempladas en el artículo 48 del mencionado Decreto; razón por la cual, al encontrarse que la conducta por la cual se sancionó a la demandante fue el portar el extracto del contrato, lo procedente era la inmovilización del vehículo de placas placas EOW 099 y no la aplicación de la multa contemplada en el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, como equivocadamente lo hizo la Superintendencia de Transporte, en tanto que el asunto de debate no se trató sobre disminución de las tarifas de prestación de servicios no autorizada, ni de exceso de los límites permitidos sobre dimensiones, peso y carga del vehículo.

Lo segundo que procede a analizar el Despacho es si existe pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 10800 de 2003, conforme a los códigos de infracción que fueron aplicados por la Superintendencia de Transporte en los actos demandados, ello en cuanto guarda relación directa con la conducta típica sancionada.

El decaimiento de los actos administrativos ocurre cuando pierden su fuerza ejecutoria. Esa pérdida de fuerza ejecutoria puede darse como consecuencia de la desaparición de los fundamentos de hecho o de derecho del acto administrativo. Así lo dispone el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativos y de lo Contencioso 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". (Subraya el Juzgado)*

Así, el decaimiento del acto supone que el acto no podrá surtir efectos hacia el futuro, desde el momento en que desaparecen sus fundamentos de derecho³, es decir que el acaecimiento de la causal *ipso jure* impide que la Administración pueda perseguir el cumplimiento de lo allí contenido, de modo que las obligaciones quedan sin poder coercitivo respecto de sus destinatarios⁴.

Del ejercicio comparativo realizado en párrafos anteriores entre los artículos 31 y 48 del Decreto 3366 y los códigos de infracción 518 y 587

³ Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara, citada en sentencia del 15 de agosto de 2018 proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente Milton Sánchez García, Radicado No. 11001-03-27-000-2016-00012-00(22362).

⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 21 de abril de 2017. Rad: 2011-00361 y Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 8 de junio de 2017. Rad: 2007-00423.

de la Resolución 10800 de 2003, resulta claro que tales códigos se fundamentan en las infracciones de las normas del indicado Decreto, con la salvedad de que el artículo 48 ídem, no determina una sanción pecuniaria, sino la inmovilización del vehículo.

Al respecto se observa que mediante sentencia del 19 de mayo de 2016, la Sección Primera del Consejo de Estado, declaró la nulidad de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, **31**, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57 ídem⁵, lo que significa que desde la ejecutoria de dicha sentencia, las infracciones allí contempladas no tienen fundamento jurídico alguno, al desaparecer su sustento de derecho, configurándose así la pérdida de ejecutoriedad de los códigos de infracción de la Resolución 10800 de 2003, que se encontraban soportados, entre otros, en el artículo 31 del Decreto 3366 de 2003.

En síntesis, dado el nexo inescindible entre las normas declaradas nulas del Decreto 3366 de 2003 y la Resolución 10800 del mismo año, ello implica que materialmente esta deba correr la misma suerte de aquel.

En ese sentido, el Despacho comparte lo manifestado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en tanto que el informe de infracciones de transporte no puede servir de prueba de las infracciones referidas, en tanto que las conductas sobre las que dan cuenta no estaban tipificadas como tal por el ordenamiento jurídico.

Es decir, los documentos conocidos como "*informe de infracciones de transporte*" no son representativos o declarativos de una transgresión de transporte, en tanto se basen en las conductas plasmadas como tales en los artículos del Decreto 3366 de 2003 declarados nulos o lo que es lo mismo, en los códigos de la Resolución 10800 que a su vez se basan en ellos⁶.

Pues bien, con fundamento en lo previamente expuesto, se itera que en el presente caso se configura el decaimiento del acto administrativo y pérdida de fuerza ejecutoria del código de infracción contenido en el código 518 del artículo primero de la Resolución 10800 de 2003, y por tanto, como el Consejo de Estado declaró la nulidad de, entre otros, el artículo 31 del Decreto 3366 de 2003, fundamento de derecho de los

⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala, en sentencia del 19 de mayo de 2016, Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00107-00 ACUMULADO 11001 03 24 000 2008 00098 00.

⁶ Providencia el 5 de marzo de 2019, Radicado 11001-03-06-000-2018-00217-00, Consejero Ponente German Bula Escobar.

actos impugnados, en los términos de lo dispuesto en el artículo 237 del CPACA⁷, resultaba inaplicable dicha disposición.

Lo anterior, por cuanto la prohibición de reproducción del acto administrativo anulado no puede entenderse únicamente en sentido formal – expedir un nuevo acto que contenga los mismos elementos normativos declarados nulos con anterioridad -, sino también en sentido material – la aplicación de la norma mediante otra concomitante o posterior que corresponde a su simple reproducción -, es decir que si la finalidad del artículo citado -237 del CPACA -, es que suspendida una norma o declarada nula por decisión judicial no pueda ser aplicada por la Administración, ni exigir su cumplimiento, resulta inaceptable que se pretendiera la aplicación del precepto normativo mediante otra que la reproduce y que en el presente caso, además resulta ser de menor jerarquía normativa, como lo es la Resolución 10800 de 2003.

En consecuencia, se encuentra demostrado que en el presente asunto se desconoció el principio de legalidad, en lo que tiene relación con la tipicidad de la sanción, de tal modo que ante la pérdida de ejecutoria de la norma en la que se edificó la multa, esto es, el acto que determinó la conducta reprochable y la consecuente sanción pecuniaria, los actos administrativos no se encuentran ajustados a derecho y por tanto, se configura la prosperidad del cargo, razón por la que el Juzgado se releva de realizar el estudio de los demás argumentos formulados por la parte actora⁸.

Así las cosas, se declarará no probadas las excepciones de Improcedencia de las pretensiones, falta de causa para demandar, Inexistencia de causales de nulidad en los actos administrativos demandados y buena fe; y por tanto, la nulidad del acto administrativo contenido en las Resoluciones 73054 del 14 de diciembre de 2016, 9656 del 10 de abril de 2017 y 61425 de 23 de noviembre de 2017.

De igual manera, en cuanto al restablecimiento del derecho, como la demandante no acreditó el pago de la sanción, teniendo en cuenta los efectos de la nulidad de los actos acusados conllevan a determinar

⁷ **"ARTÍCULO 237. PROHIBICIÓN DE REPRODUCCIÓN DEL ACTO SUSPENDIDO O ANULADO.** Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión."

⁸ El Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos entre los que se destacan las Sentencias del 31 de mayo de 2012 (Sección Cuarta, Rad. 25000-23-27-000-2007-00232-01(18227) Actor: Rafael Alberto Galvis Chaves Demandado: Distrito Capital de Bogotá. M.P. William Giraldo Giraldo) y 6 de abril de 2011 (Sección Tercera Rad. 23001-23-31-000-1999-00291-01(19483) Actor: Karina Cabrera Donado. Demandado: Municipio de Chima-Córdoba) ante la acreditación de uno de los cargos que conlleva a la nulidad del acto se releva del estudio de los demás cargos formulados.

que no está obligada a cancelar valor alguno por tal concepto y en caso de que lo haya hecho, se le devolverá el referido pago conforme lo dispone el inciso final del artículo 187 del CPACA.

Por otra parte, frente a la pretensión tercera de la demanda, relativa al reconocimiento de lucro cesante y daño emergente en cuantía de \$8.512.835, la parte demandante no allegó prueba alguna respecto de su acreditación y configuración, desconociendo lo previsto en el artículo 167 del CGP, relativo a la carga de la prueba, por lo que se negará la mencionada pretensión.

Condena en costas.

Por último, el Despacho señala que de acuerdo con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 365 numeral 8 y 366 del Código General del Proceso, no se condenará en costas a la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, sección primera**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA:

PRIMERO: Declarar no probadas las excepciones denominadas Improcedencia de las pretensiones, falta de causa para demandar, Inexistencia de causales de nulidad en los actos administrativos demandados y buena fe, propuestas por la Superintendencia de Transporte, por las razones expuestas.

SEGUNDO. Declarar la nulidad de las Resoluciones 73054 del 14 de diciembre de 2016, 9656 del 10 de abril de 2017 y 61425 de 23 de noviembre de 2017, mediante las cuales se impuso sanción consistente en multa a la sociedad SERVIMILENIUM LTDA, por las razones expuestas.

TERCERO. A título de restablecimiento **declárase** que la sociedad SERVIMILENIUM LTDA., no está obligada a cancelar valor alguno a favor de la Superintendencia de Transporte y en caso de que se haya realizado dicho pago, se deberá reintegrar el valor de lo cancelado por concepto de la multa impuesta junto su indexación, en los términos del inciso final del artículo 187 y artículo 192 del CPACA.

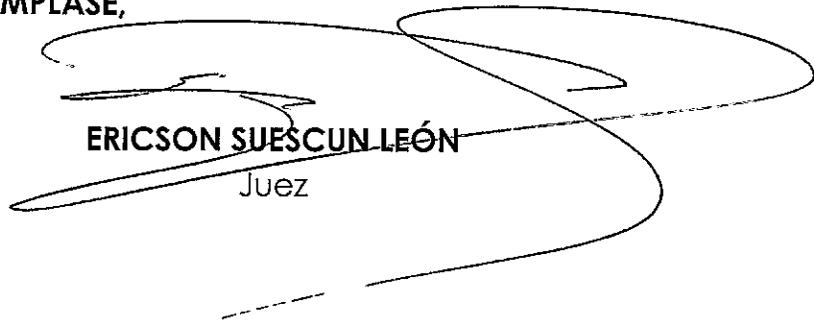
CUARTO. Negar la pretensión tercera de la demanda, relativa al reconocimiento de lucro cesante y daño emergente en cuantía de \$8.512.835, por las razones expuestas en la parte considerativa.

QUINTO. Sin condena en costas en esta instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 365 numeral 8 y 366 del Código General del Proceso

SEXTO. En caso de existir remanentes de lo consignado para gastos del proceso, deben ser reembolsados a la parte demandante.

SÉPTIMO. Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


ERICSON SUESCUN LEÓN
Juez

oms

