REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORALDEL CIRCUITO DE CALI

Santiago de Cali, dos (2) de mayo del año 2024

Sentencia No 76

Proceso: 76001-33-33-017-**2019-00077**-00
Demandante: Transporte Montebello S.A
Demandado: Distrito Especial de Santiago de Cali
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Otros Asuntos

La empresa Transportes Montebello S.A, a través de su apoderado y en ejercicio del Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, interpone demanda contra el Distrito Especial de Santiago de Cali, para que previo el trámite legal pertinente se hagan las siguientes:

DECLARACIONES Y CONDENAS:

*"**PRIMERO-.** Se solicita con el comedimiento de usanza al despacho, Declarar la NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO de la Resolución No. 4152.010.21.0.8911 DEL CINCO (5) DE OCTUBRE DE 2018, y No. 4152.010.21.0.13746 DEL 7 DE DICIEMBRE DE 2018, proferida por el Municipio de Santiago de Cali, Secretario de Movilidad, en cuanto la expresión allí contenida en el Resuelve de la Resolución 4152.010.21.0.9217 DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 2019 "ARTÍCULO PRIMERO: SANCIONAR la empresa Transportes Montebello S.A., identificada con el Nit 800.004.283, con la multa de DIEZ (10) S.M.L.M.V. que para la época de la comisión de la infracción, es decir para el año 2015 equivalente a la suma de seis millones cuatrocientos cuarenta y tres mil quinientos pesos m/cte ($6.443.500.oo), por las razones expuestas en la parte motiva de este acto administrativo." Y en el Resuelve de la resolución No 4152.010.21.0.13746 "ARTÍCULO PRIMERO: NO REPONER y en consecuencia confirmar la resolución DEL 5 DE OCTUBRE DE 2018 por las razones expuestas.*

HECHOS

*"**PRIMERO:** El día trece (13) de noviembre de 2015, el agente de tránsito identificado con la placa No. 228, elaboró informe único de infracciones de tránsito queriendo hacerlo valer como si fuera de "informe a las infracciones de transporte" (reglamentado por el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003) No. 76001 - 0023172, al vehículo de placas VBV-730.*

***SEGUNDO**. - El Municipio de Santiago de Cali y el secretario de Movilidad, inició investigación administrativa a la propietaria, conductor y la empresa afiliada, por medio de la resolución No 4152.010.21.0.2494 del 31 de octubre de 2017, por incurrir en una presunta infracción a las normas del Transporte, de acuerdo a la Resolución 10.800 de 2003, Código de Infracción 590".*

***TERCERO**. - El suscrito actuando como apoderado judicial de TRANSPORTES MONTEBELLO S.A., presento descargos a esta investigación, dando como radicado No 20174152010032064 2 y 20184152010021459 2, dentro de los términos legales.*

***CUARTO.**- El Municipio de Santiago de Cali, Secretario de Movilidad a través de la Resolución No. 4152.010.21.0.8911 DEL 5 DE OCTUBRE DE 2018, resolvió la investigación administrativa, en la cual se determinó sancionar la Empresa de Transportes Montebello, por permitir la prestación de servició público no autorizado en el vehículo de placas VBV-730 con multa de DIEZ (10) S.M.L.M.V. para la época de la comisión de la infracción, es decir para el año 2015 equivalente a SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL QUINIENTOS m/cte ($6.443.500.oo).*

***QUINTO**. – Frente a la mencionada resolución, se interpuso recurso de reposición, siendo resuelta por el Municipio de Santiago de Cali Secretaría de Movilidad a través de la resolución No 4152.010.21.0.13746 DEL veintiocho (28) de diciembre de 2018, confirmando la primera resolución.*

NORMAS VIOLADAS

- Constitución Nacional: artículo 237, 241 y 29
- Artículo 309,47, 3º -1, 137,164 y 168 de la Ley 1437 de 2011.

- Artículo 51 de la ley 336 de 1996
- Artículo 135 de la Ley 769 de 2002.

CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Del escrito de demanda, se puede extraer lo siguiente:

Se reprocha que, no se dio oportunidad para presentar alegatos de conclusión en la investigación administrativa, tal como lo ordena la Ley 1437 del año 2011 en concordancia con el artículo 51 de la ley 336 de 1996 y por el contrario se procedió a sancionar de manera directa a su representado. Indica que el Decreto municipal No 4112.01020.0566 de agosto 25 de 2017, donde delega funciones al Secretario de Movilidad, no puede operar, pues viola el derecho Fundamental a la doble instancia.

Señala que el informe presentado por los agentes de tránsito del Municipio de Santiago de Cali, no puede ser tenido en cuenta, señalando que fue elaborado en un formato diferente al que esta obligado a realizar, lo anterior de acuerdo al artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, el cual ordeno tipificar las conductas irregulares de transporte en el formato de que trata la resolución No 10800 de 2003.

Sostiene que, hubo atipicidad en la conducta endilgada y una falsa motivación en las resoluciones al momento de emitir la sanción.

Refiere que no se agotaron las etapas del régimen administrativo sancionatorio, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 47 de la ley 1437 de 2011 y que entra a regir el día 02 de julio de 2012.

Manifiesta que existió extemporaneidad al momento de enviar el informe a las infracciones de transporte, por parte de la Secretaría de Transito, de acuerdo al Artículo 135 de la ley 769 de 2002, y que a su juicio era obligatorio por mandato legal.

Por último, sostuvo que no hubo prueba técnica o elementos materiales de prueba, que acreditaran las afirmaciones realizadas por el guarda de tránsito, sosteniendo que, para imponer la multa debía hacerse con documento idóneo y veraz, es decir un dictamen técnico adecuado, que corroborara lo percibido por el funcionario.

- **DEFENSA DE LA ENTIDAD DEMANDADA**

DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI:

La entidad demandada, presento escrito de contestación de demanda en término oportuno, oponiéndose a la totalidad de las pretensiones de la demanda, para ello argumento que dentro del proceso sancionatorio en materia de transporte, no le era aplicable un régimen general establecido en la ley 1437 de 2011, pues este trámite tiene un régimen sancionatorio especial, regulado en la Ley 336 de 1996, donde dispone que los alegatos de conclusión deben ser presentados por escrito, sin posibilidad que sea presentado en audiencia como alega la parte actora. Así mismo, indico que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 336 de 1996, al demandante se le respeto su derecho a la defensa y el procedimiento que reseña la norma, indico además que la sanción impuesta a la empresa fue legal, al tener como base la investigación administrativa adelantada contra la empresa.

Frente al cargo de extemporaneidad al momento de enviar el informe de transporte, señalo que la ley 336 de 1996 que define el Estatuto del Transporte, no estableció un traslado del informe único dentro de los tres días siguientes a la elaboración, como refiere el demandante, pues señala que la disposición citada por el actor “Ley 769 de 2002”, es la norma que regula el tránsito terrestre, por lo que no hay obligatoriedad de traslado en el término alegado. Sin embargo, señala que se a la empresa demandante, se le corrió traslado de la investigación administrativa, así como al conductor del vehículo como se demostraba en el expediente.

- **LLAMADA EN GARANTÍA**

MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A

La entidad llamada en garantía, se opone a las pretensiones de la demanda, para ello argumento que no se configuraban los elementos que acreditaran la ilegalidad de los actos administrativos enjuiciados,

refiriendo que estos fueron proferidos con sujeción a las normas que regulan el proceso administrativo sancionatorio.

Señalo que no existían pruebas que desvirtuaran la presunción de legalidad de los actos enjuiciados, pues refiere que las actuaciones desarrolladas por la Secretaría de movilidad fueron sujetas a lo regulado en el artículo 50 y 51 de la Ley 336 de 1996.

Argumento que la Ley 336 de 1996, no disponía una etapa de alegatos de conclusión, al respecto indico que la Ley 1437 de 2011 no era aplicable al trámite referido, pues existía norma especial que lo regulaba.

Por otro lado, señalo que no se violó el principio de la doble instancia, indicando que el Decreto 4112.01020.0566 del 25 de agosto de 2017, estableció las competencias designadas al secretario de Movilidad por el alcalde, por tanto, señalo que el acto administrativo sancionatorio fue expedido por la autoridad competente y que, en el presente caso, no se estaba debatiendo la legalidad del Decreto que atribuyo tales funciones al Secretario de Movilidad.

Manifestó que no había atipicidad de la conducta, indicando que la conducta endilgada se encontraba tipificada en normas de transporte terrestre, así mismo señalo que no existía falsa motivación, toda vez que el acto administrativo se encontraba suficientemente motivado, pues señalo los hechos y normas en que se fundamentaban, así como también las normas vulneradas por el sujeto sancionado.

Por último, refirió no existía extemporaneidad en la expedición del acto administrativo, toda vez que los términos regulados en el artículo 135 de la Ley 169 de 2002 eran perentorios, así mismo señalo que la información contenida en el informe único de transito no fue desvirtuada por la empresa de transporte Montebello, por lo que la infracción a las normas del transporte fue debidamente probada.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante Auto Interlocutorio No 253 del 12 de abril de 2024, el Despacho corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes:

PARTE DEMANDANTE:

La parte del extremo activo procesal presento sus alegatos en término, ratificándose en los hechos y pretensiones expuestos en la demanda, como factor adicional, indicó que ya existía precedente jurisprudencial del Tribunal Administrativo del Valle, donde reseñaban que en casos similares se accedió a las pretensiones de la demanda.

PARTE DEMANDADA DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI:

La entidad demandada presentó alegatos de conclusión en término, donde se ratificó en los hechos y argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

LLAMADA EN GARANTÍA MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA

La llamada en garantía presentó alegatos de conclusión en término, ratificándose en los hechos y argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

TRAMITE EN ORALIDAD

1. La admisión de la demanda se realizó mediante Auto Interlocutorio No. 549 del 15 de agosto de 2019, el cual fue debidamente notificado.

2. Mediante auto interlocutorio No. 253 del 12 de abril de 2024, el Despacho resolvió dictar sentencia anticipada en el presente asunto, al no ser necesario practicar pruebas, por último, se incorporó como prueba los documentos aportados por la parte demandante y el expediente administrativo aportado con la contestación de la demanda, por lo que, vertido el material probatorio,concedió diez (10) días a las partes para que presentaran alegatos de conclusión por escrito.

De lo anterior, se evidencia que, en la presente actuación judicial, se le ha dado cumplimiento al procedimiento establecido legalmente ypor consiguiente se ha cumplido con las etapas procesales, no existiendo vicios que invaliden la misma.

PROBLEMA JURÍDICO

El problema que se suscita en el proceso es establecer si en este caso, hay lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No. 4152.010.21.0.8911 DEL CINCO (5) DE OCTUBRE DE 2018, y No. 4152.010.21.0.13746 DEL 7 DE DICIEMBRE DE 2018, estudiando si adolecen de atipicidad sancionatoria en la conducta que se endilga -Infracción al transporte-, falta de competencia, falsa motivación, violación a la doble instancia, o si por el contrario, los fundamentos esgrimidos por la entidad territorial -Secretaría de Movilidad- se ajustan al ordenamiento jurídico y tienen vocación de éxito en el presente asunto.

EN CUANTO A LAS EXCEPCIONES

La entidad demandada y llamada en garantía no interpuso excepciones previas o de fondo, que ameriten un pronunciamiento en esta etapa.

CONSIDERACIONES

La Ley 105 de 1993, estableció las reglas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta el sector transporte y se dictan otras disposiciones, respecto a las sanciones por las normas del transporte, dispuso la norma en su artículo 9º, los sujetos de las sanciones bajo los siguientes términos:

> ***"ARTÍCULO 9o. SUJETOS DE LAS SANCIONES.*** *Las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte.*
>
> *Podrán ser sujetos de sanción:*
>
> *1. Los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales.*
>
> ***2. Las personas que conduzcan vehículos.***
>
> *3. Las personas que utilicen la infraestructura de transporte.*
>
> *4. Las personas que violen o faciliten la violación de las normas.*
>
> *5. Las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte.*
>
> *6. Las empresas de servicio público.*
>
> *Las sanciones de que trata el presente artículo consistirán en:*
>
> *1. Amonestación.*
>
> ***2. Multas.***
>
> *3. Suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.*
>
> *4. Cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.*
>
> *5. Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora.*
>
> *6. Inmovilización o retención de vehículos."*

Así mismo, el artículo 10 ibidem, señalo "*el Gobierno Nacional Presentará al Congreso de la República durante la primera legislatura de 1994, los proyectos sobre Estatuto Nacional de Transporte y el Código Nacional de Tránsito, que unifiquen los criterios que rigen los diferentes modos de transporte con los principios establecidos en la Ley"*

Conforme a lo anterior y de acuerdo a la Ley 105 de 1993, el gobierno nacional expidió la Ley 336 de 1996, esto es el Estatuto General de Transporte, el cual señalo:

> *"Para los efectos pertinentes, en la regulación del transporte público las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que*

> *se establezcan al interior de cada Modo, dándole prioridad a la utilización de medios de transporte masivo. En todo caso, el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los Artículos 333 y 334 de la Constitución Política.*

En lo que respecta a la prestación del servicio, el artículo 16 ibidem, señalo que *"De conformidad con lo establecido por el Artículo 3o. numeral 7o. de la Ley 105 de 1993[1], sin perjuicio de lo previsto en Tratados, Acuerdos o Convenios de carácter internacional, la prestación del servicio público de transporte* ***estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso*** *o a la celebración de un contrato de concesión* ***u operación****, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional*

La ley 336 de 1996 dispuso el procedimiento y sanciones a imponer que se deben surtir para la aplicación de las mismas, precisando que el artículo 9 de la Ley 105 de 1993, estableció que los sujetos de las sanciones son los operadores del servicio público de transporte, **las personas que conduzcan vehículos,** las personas que utilicen la infraestructura de transporte, las personas que violen o faciliten la violación de las normas, propietarios de vehículos, equipos de transporte o empresas de servicios públicos.

En este sentido, la norma estableció que las sanciones son amonestación, multas, suspensión de licencias, registros o permisos de operación, cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, suspensión o cancelación de licencia de funcionamiento de la empresa transportadora e inmovilización o retención de vehículos.

Al respecto, el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, señalo:

> ***"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. Modificado por el art. 96, Ley 1450 de 2011. En los casos de incremento o disminución de las tarifas o de prestación de servicios no autorizados, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso o carga, eventos en los cuales se impondrá el máximo de la multa permitida, y*
>
> *e.* ***En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte.***
>
> *Parágrafo. -Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada modo de transporte:*
>
> *a. Transporte terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes;*
>
> *b. Transporte fluvial: de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes;*
>
> *c. Transporte marítimo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes;*
>
> *d. Transporte férreo: de uno (1) mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes, y*
>
> *e. Transporte aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes."*

Conforme a lo anterior, y de la lectura de la Resolución No. 4152.010.21.0.0638 DEL VEINTICUATRO (24) DE MAYO DE 2021, y No. 4152.010.21.0.9217 DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 2019, por medio del cual culmino una investigación administrativa en contra del demandante, se evidencia que la entidad territorial

[1] Ley 105 de 1993, "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Artículo 3º. **PRINCIPIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO.** El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios: (…) 7. **7. DE LOS PERMISOS O CONTRATOS DE CONCESIÓN:** Sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio de transporte público estará sujeta a la expedición de un permiso o contrato de concesión u operación por parte de la autoridad competente."

impuso la sanción de multa, aplicando lo previsto en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Ahora bien, el procedimiento que se debe adelantar cuando se tenga conocimiento de la comisión de una conducta que vulnere las normas de transporte descritas de manera previa, los artículos 50,51 y 52 de la Ley 336 de 1996, señalo:

> ***"ARTÍCULO 50.*** *Sin perjuicio de lo dispuesto por normas especiales sobre la materia, cuando se tenga conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, la autoridad competente abrirá investigación en forma inmediata mediante resolución motivada contra la cual no cabrá recurso alguno, la cual deberá contener:*
>
> *a) Relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos.*
>
> *b) Los fundamentos jurídicos que sustenten la apertura y el desarrollo de la investigación.*
>
> *c) Traslado por un término no inferior a diez (10) días ni superior a treinta (30) días, al presunto infractor para que por escrito responda a los cargos formulados y solicite las pruebas que considere pertinentes, las que se apreciarán de conformidad con las reglas de la sana crítica.*
>
> ***ARTÍCULO 51.*** *Presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas, si fuere el caso, se adoptará la decisión mediante acto administrativo motivado. Esta actuación se someterá a las reglas sobre vía gubernativa señaladas en el Código Contencioso Administrativo.*
>
> ***PARÁGRAFO.*** *En todos aquellos casos en que la sanción de suspensión o cancelación de las habilitaciones, Licencias, Registro o permisos puedan afectar gravemente la prestación del servicio público de transporte en detrimento de la comunidad, se preferirá, por una sola vez, la imposición de multa.*
>
> ***ARTÍCULO 52.*** *Confiérase a las autoridades de Transporte la función del cobro coactivo de las sanciones pecuniarias impuestas en virtud de lo dispuesto por la Ley 105 de 1993, por la presente Ley y por las normas con ellas concordantes transcurridos treinta días después de ejecutoriada la providencia que las establezca, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil."*

Posteriormente se expidió el Decreto 1079 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector del Transporte, entrando a regir el 26 de mayo de 2015, con la finalidad de compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario que rige en el sector [2].

En ese sentido y atendiendo que en el presente caso se discute una imposición de una multa a la demandante, como empresa contratante del vehículo de placas VCB-317, el cual estaba prestando servicio público con la tarjeta de operación cancelada, se hará cita al régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor.

Al respecto el artículo 2.2.1.8.1 del Decreto 1079 de 2015, las disposiciones del Capítulo 8, se aplicarán por las autoridades competentes a las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor, a los remitentes de la carga, a los establecimientos educativos con equipos propios que violen o faciliten la violación de las normas de transporte y a los propietarios de los vehículos de servicio público y de servicio particular que prestan el servicio público especial, de acuerdo con lo previsto en el Capítulo 6 del presente decreto. Con relación al régimen de sanciones, la Sección 1ª del Capito 8 ibídem, dispuso lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 2.2.1.8.1.1. SANCIONES.*** *Las sanciones para los infractores a las normas de transporte público, serán las siguientes:*
>
> *1. Amonestación escrita: consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta.*
>
> *2.* ***Multa: es la consecuencia pecuniaria que se le impone a un sujeto de sanción por haber incurrido en una infracción de transporte terrestre automotor.***
>
> *3. Suspensión del acto administrativo de habilitación o permiso de operación: es la cesación temporal de los efectos jurídicos del acto administrativo que concedió la habilitación o el permiso de operación.*
>
> *4. Cancelación del acto administrativo de habilitación o permiso de operación: es la cesación definitiva de los efectos jurídicos del acto administrativo que concedió la habilitación o el permiso*

[2] Este Decreto compiló también los artículos del Decreto 3366 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

de operación."

En lo relativo al procedimiento para imponer sanciones, el artículo 2.2.1.8.2.5 del Decreto 1079 de 2015, estableció:

> ***"ARTÍCULO 2.2.1.8.2.5. PROCEDIMIENTO PARA IMPONER SANCIONES.*** *De conformidad con lo previsto en el Título I Capítulo IX de la Ley 336 de 1996, el procedimiento para la imposición de las* ***sanciones de multa*** *y de suspensión o cancelación de la habilitación o del permiso de operación, es el siguiente:*
>
> *Cuando se tenga conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, la autoridad competente abrirá investigación en forma inmediata mediante Resolución motivada contra la cual no procede recurso alguno, y deberá contener:*
>
> *1. Relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos.*
>
> *2. Los fundamentos jurídicos que sustenten la apertura y desarrollo de la investigación.*
>
> *3. Traslado por un término de diez (10) días al presunto infractor, para que por escrito responda a los cargos formulados y solicite las pruebas que considere pertinentes, las que se apreciarán de conformidad con las reglas de la sana crítica.*
>
> *Presentados los descargos, y practicadas las pruebas decretadas si fuere del caso, se adoptará la decisión mediante acto administrativo motivado. Esta actuación se someterá a las reglas sobre vía gubernativa señaladas en Código Contencioso Administrativo."*

Igualmente, en la sección 3º capitulo 8 ibidem, se indicaron los documentos que soportan la operación de los equipos, entre los cuales se establece que para el transporte público colectivo de pasajeros a nivel distrital o municipal, el documento idóneo que se acredita es la tarjeta de operaciones.

Así mismo el artículo 2.2.1.8.3.2 ibidem, hizo referencia al servicio no autorizado, señalando que "se entiende por servicio no autorizado, el que se realiza a través de un vehículo automotor de servicio público, **sin el permiso o autorización correspondiente para la prestación del mismo**; o cuando este se preste contrariando las condiciones inicialmente otorgadas".

Conforme a lo anterior, se infiere que, si un vehículo de transporte público colectivo de pasajeros está prestando el servicio sin la respectiva tarjeta de operación, corresponde a una actividad no autorizada.

Por lo anterior, si un agente de tránsito evidencia la comisión de esta infracción a las normas de transporte, deberá rendir un informe, en los términos del artículo 2.2.1.8.3.3 del Decreto 1079 de 2015, que dispone ***"****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"***

La reglamentación señalada en el artículo referido, se realizó en el año 2019 con la expedición de la resolución No 0004247 del 12 de septiembre de 2019.

En el presente caso, evidencia el Despacho que la presunta comisión de la infracción a la norma de transporte – **13 de noviembre de 2015 -** , fecha en la cual el Ministerio de Transporte no había reglamentado lo relacionado con el formato para diligenciar el informe único de infracciones, conforme a lo exigido en el Decreto 1079 de 2015, razón por la cual la entidad territorial y las autoridades de transporte competentes al momento de aplicar la infracción, dieron aplicación a la codificación referida en la Resolución No 10800 de 2003, a través del cual se reglamentó el formato para el informe de infracciones de transporte de que trata el artículo 54 del Decreto No 3366 del 21 de noviembre de 2003[3].

Debe precisarse que en el desarrollo del marco normativo, no se acudió a la normativa consagrada en el Decreto 3366 de 2003, por el cual se estableció el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor, y se determinaron los procedimientos, toda vez que de la lectura del acto administrativo acusado, se logró determinar que se dio aplicación al régimen sancionatorio consagrado en el Decreto 1079 de 2015, atendiendo que 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, habían sido suspendidos provisionalmente por el Consejo de Estado mediante providencia fechada el 19 de mayo de

[3] ARTÍCULO 54. INFORME DE INFRACCIONES DE TRANSPORTE. <Artículo compilado en el artículo 2.2.1.8.3.3 del Decreto Único Reglamentario 1079 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1079 de 2015> 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.

2016[4], siendo declarados nulos de manera posterior por la alta corporación mediante providencia del año 2016, por excesiva reglamentación en materia de transporte, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

> *"…El artículo 46 (Ley 336 de 1993) tipifica las conductas que constituyen faltas que deben ser sancionadas con multa, el literal e, estable que se deberán aplicar en* ***"los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas de transporte"*** *lo que ello significa es que se hace extensiva la imposición de sanción a las demás faltas previstas en otras normas que no tengan señalada una sanción distinta o específica, es decir, se convierte el literal e en un conducta "abierta" lo que implica que dicha norma está llamada a integrarse con otras.*
>
> *(…)*
>
> *En el caso concreto el Ministerio de Transporte afirmó en la contestación de la demanda que en el Decreto 3366 de 2003 se determinaron con exactitud las conductas sancionables, y no se vulneró el principio de tipicidad, toda vez que el Decreto accionado fue sustentado en las normas sustanciales del Decreto 174 de 200112 pero no refirió las normas legales que respaldaban lo dispuesto tanto el decreto 174 de 2001 como las del 3366 de 2003.*
>
> *El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga al transporte público, implica la prelación del interés general sobre el particular, esencialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que se dispongan para cada modo de transporte.*
>
> *Sin embargo, teniendo en cuenta el principio constitucional consagrado en el artículo 6 de la Constitución Política que indica que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Política y las leyes, el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política que dispone que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, que toda persona se presume inocente y 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.*
>
> *Sobre el particular la Sala prohíja el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 16 de octubre de 2002, rad. No 1.454, M.P. Dra. Susana Montes de Echeverri, que en la parte pertinente dice:*
>
> *"De conformidad con el capítulo noveno de la Ley 336 de 1996, … Las autoridades administrativas de transporte,…en ejercicio de la función de control y vigilancia que la Constitución y la ley les atribuye – como función presidencial podrán, como facultad derivada, imponer a quienes violen las normas a las que deben estar sujetos, según la naturaleza y la gravedad de la falta, las sanciones tipificadas por la ley, cuando se realicen o verifiquen los supuestos fácticos previstos por el legislador para su procedencia, supuestos que determinan y limitan la competencia de las autoridades administrativas de control y vigilancia".*
>
> *En esa medida 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, por lo que la Sala declarará 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, 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****.*
>
> *Como quiera que en el ordenamiento jurídico colombiano el régimen sancionatorio en materia de tránsito está sujeto a reserva de ley,* ***la Sala concluye que al no encontrarse tipificadas en el capítulo IX de la Ley 336 de 1996 las conductas de que tratan los artículos demandados, habrá de decretarse su nulidad****, máxime cuando ninguna de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre ni de la Ley 336 de 1996 le atribuyen facultades al ejecutivo para tipificar infracciones y menos aún para determinar las sanciones respectivas."*

Teniendo en cuenta que en el presente asunto la infracción se impuso con fundamento en la resolución No 10800 de 2003, a través del cual se reglamentó el formato para el Informe de Infracciones de Transporte que trata el artículo 54 del Decreto No 3366 del 21 de noviembre de 2003, resulta necesario

[4] Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, radicación número: 11001-03-24-000-2008-00107-00 acumulado 11001 03 24 000 2008 00098 00. Actor: Newman Báez Martínez / Jorge Ignacio Cifuentes. Demandado: Nación – Ministerio de Transporte. Referencia: Medio de Control Nulidad Simple. Referencia: No es procedente tipificar conductas sancionables administrativamente mediante decreto reglamentario sin soporte legal.

precisar los efectos que tuvo la decisión de nulidad parcial del Consejo de Estado en la sentencia referida, frente a la resolución No 10800 de 2003, decisión que fue estudiado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante providencia del 5 de marzo de 2019[5], donde se indicó que dicho acto administrativo perdió su fuerza de ejecutoria en las materias que ese acto contenía, siempre que se trataba de infracciones impuestas con fundamentos en los artículos declarados nulos por el Decreto 3366 de 2003.

Al respecto, el Consejo señalo:

> *"…Declaratoria de nulidad parcial del Decreto 3366 de 2003. Decaimiento de la Resolución 10800 de 2003*
>
> *El ejercicio comparativo realizado -al comienzo de este punto- entre el Decreto 3366 y los "códigos" de la Resolución 10800, indica que tales "códigos" se fundamentan en las "infracciones" de las normas declaradas nulas por la sentencia del 19 de mayo de 2016 de la Sección Primera del Consejo de Estado, lo que significa que no tienen fundamento jurídico alguno desde la ejecutoria de dicha sentencia, al desaparecer su fundamento de derecho. Este es un claro ejemplo de pérdida de ejecutoriedad que debe soportar la Resolución 10800 de 2003, según se ha explicado.*
>
> *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".*
>
> *Lo anterior trae las siguientes consecuencias:*
>
> *i) Las actuaciones sancionatorias en curso, o que estén en discusión en sede administrativa se ven afectadas por la decisión judicial que anuló los artículos citados del Decreto 3366 de 2003, que sirven de base para los "códigos" relativos a las infracciones de transporte terrestre automotor, en la medida en que las "infracciones" allí señaladas desaparecieron del mundo jurídico y tales "códigos" registrados en la Resolución 10800 de 2003 perdieron su fuerza obligatoria, por lo que no existe una conducta típica que pueda ser reprochada como infracción de transporte con fundamento en tales normas.*
>
> *ii) El "informe de infracciones de transporte" no es representativo o declarativo de una "infracción de transporte", en tanto se base 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 se deriven de ellos y, por lo mismo, no son el medio conducente para probar las "infracciones de transporte". Su utilización como "prueba" en las actuaciones administrativas que se adelanten, viola el debido proceso administrativo, en la medida en que no es representativa o declarativa de una conducta infractora y no puede tener el carácter de prueba válida aportada al proceso. Debe recordarse que el artículo 29 de la Constitución Política establece que es "nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".*
>
> *iii) En cuanto a los actos administrativos sancionatorios que se encuentran en conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, serán los jueces competentes los que deban adoptar la decisión que corresponda, y necesariamente deberán apreciar la declaratoria de nulidad de las normas del Decreto Reglamentario 3366 de 2003 y las consecuencias que tal decisión trae. En las sentencias aportadas en la Audiencia del pasado 13 de febrero, se evidencian anulaciones de sanciones impuestas con base en los "códigos" de la Resolución 10800 de 2003."*

Dicho lo anterior, el alto tribunal fue enfático en señalar que la postura antes referida debe predicarse únicamente respecto de las actuaciones administrativas iniciadas con base en las normas del decreto

[5] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar, Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403), Actor: Ministerio de Transporte

3366 de 2003 declaradas nulas o en los códigos de resolución No 10800 de 2003, hecho en el cual se debe entender que se configura una atipicidad de la "conducta infractora" imputada, pues sin la infracción tipificada en la Ley no puede existir algún tipo de sanción, sin embargo, el Consejo señalo que las infracciones tipificadas en las leyes 105 y 336 de 1996, continúan vigentes.

Finalmente la sala de consulta civil, finalizó indicando que "*la sentencia del 19 de mayo del 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 y, las "sanciones" previstas en el Decreto Reglamentario 3366 de 2003, declaradas nulas* Radicación: 76001-33-33-001-2021-00199-00 Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho *por el Consejo de Estado, desaparecieron del mundo jurídico y, por lo mismo, no existen conductas sancionables con base en dichas normas".*

Atendiendo las consideraciones expuestas por el Despacho, se procederá a resolver el caso en concreto,

CASO EN CONCRETO

Teniendo en cuenta que son varios los cargos de nulidad formulados por el apoderado de la parte demandante, el Despacho procederá abordarlos así:

CARGO PRETERMISIÓN DE ETAPA DE ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante considera que la entidad territorial omitió agotar la etapa de alegatos de conclusión, en el desarrollo de la investigación administrativa, esto conforme a lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 51 de la Ley 336 de 1996.

De acuerdo a lo anterior, considera el Despacho que el cargo referido no está llamado a prosperar, al respecto se debe tener en cuenta que en este tipo de trámites existe norma especial que rige el mismo, esto es la Ley 336 de 1996, así pues, al realizar un análisis de la norma en cita, la misma no señala que se deba agotar etapa de alegatos de conclusión, por tanto, al no estar consagrada en el trámite administrativo la entidad territorial no desconoció la misma.

CARGO. TIPICIDAD Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA CONDUCTA

En este cargo, es necesario traer a colación lo señalado por la Corte Constitucional en cuanto a la potestad sancionatoria a cargo de la administración, misma que señala que se requiere *"(i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, -sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio-, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso."* [6]

Conforme a lo anterior, el principio de legalidad exige que dentro el procedimiento sancionatorio, la conducta reprochada se encuentre tipificada en la Ley, esto con anterioridad a los hechos materia de investigación, además de comprender doble garantía para el sancionado[7].

> *"…material, que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones; y, formal, relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango de ley, la cual podrá hacer remisión a un reglamento, siempre y cuando en la ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica..."*

En este sentido, las conductas consideradas como infracciones de transporte, así como sanciones que dan lugar a la misma, son de reserva legal, por tanto, el legislador facultado para ello debe legislarlo, así lo recordó el Consejo de Estado en sentencia, donde estableció que el Ministerio de Transporte no puede crear por iniciativa propia dicha sanción, pues son de atribución exclusiva del legislador, misma atribuida por mandato constitucional.

Al respecto señalo:

> *"(…) el régimen sancionatorio en materia de tránsito es del resorte exclusivo del legislador y que, en tal sentido, "ninguna de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre ni de la Ley 336 de 1996 le atribuyen facultades al ejecutivo para tipificar infracciones y menos aún para*

[6] *Corte Constitucional - Sentencia C-412/15.*
[7] *Corte Constitucional - Sentencia C-412/15 – 4.1. El principio de legalidad.*

determinar las sanciones respectivas".

En este orden de ideas, la normatividad aplicada en este caso Decreto 1079 de 2015, definió la infracción de transporte terrestre automotor como aquella acción u omisión que vulnera la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor en los términos definidos en la ley o en los reglamentos de cada modalidad del servicio.

Por su parte, la autoridad declaró responsable y le impuso multa a la empresa de transporte público Montebello S.A, por prestar el servicio de transporte público en el Vehículo de Placas VBV- 730, a pesar de tener la tarjeta de operación suspendida mediante resolución No. 4152.010.21.0.8911 DEL 5 DE OCTUBRE DE 2018.

Ahora, mediante Resolución No 10800 del 12 de diciembre de 2003 el Ministerio de Transporte reglamentó el formato para el informe de infracciones de transporte que trataba el artículo 34 del Decreto 3366 del 21 de noviembre de 2003 y se dispuso la codificación de las infracciones de normas del transporte público.

No obstante, la referida disposición fue declarada nula de manera parcial por el Consejo de Estado mediante providencia del 19 de mayo de 2016, en especial varios artículos del Decreto 3366 de 2003, incluyendo el artículo 54 que reglamentó el formato de infracciones de transporte y la tipicidad de las sanciones.

El Decreto 1079 de 2015, artículo 2.2.1.8.3.3 indicó que "*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*."

Analizada la infracción de transporte aludida en el presente caso, evidencia el Despacho que corresponde a la codificación No 590 establecida en la Resolución No 10800 de 2003 expedida por el Ministerio de Transporte y que reproduce las infracciones determinadas en el Decreto 3366 de 2003, las cuales como fue mencionado anteriormente fueron declaradas nulas.

Lo anterior, permite inferir que el Distrito Especial de Santiago de Cali expidió el acto administrativo enjuiciado con infracción a las normas en que deberían fundarse, pues se reitera que la conducta desplegada por el demandante no podía encuadrarse teniendo como soporte la infracción establecida en la resolución No 10800 de 2003, pues esta perdió fuerza de ejecutoria ante la nulidad de las disposiciones, y no como lo pretende hacer ver la entidad territorial demandada.

En este orden de ideas el demandante logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados, pues transgredió el principio de legalidad, razón por la cual procede su nulidad, relevándose el Despacho del estudio de los restantes cargos planteados en la demanda.

Así pues, se procederá a declarar la nulidad parcial de las Resoluciones Nos 4152.010.21.0.8911 DEL CINCO (5) DE OCTUBRE DE 2018, y No. 4152.010.21.0.13746 DEL 7 DE DICIEMBRE DE 2018, por medio del cual el Municipio de Santiago de Cali impuso multa por infracción al transporte a la empresa de Transporte Público MONTEBELLO S.A, se aclara que la nulidad parcial beneficia exclusivamente a la empresa que demandó en esta jurisdicción, quedando incólume lo relacionado en cuanto a los otros sujetos sancionados.

COSTAS PROCESALES

El artículo 188 del CPACA, sobre la condena en costas, establece que "*salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil*".

Ahora, en atención a la remisión normativa anterior, se tiene que el Código General del Proceso, en su canon 365 regula la condena en costas, veamos:

"...1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

(…) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación..."

Con base en lo anterior, partiendo del criterio fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en providencia del 19 de julio de 2019[8], se colige que para la imposición de condena en costas debe existir

una ponderación sobre posibles conductas temerarias o de mala fe de las partes. Providencia que por su pertinencia en el presente asunto se transcribe a continuación un extracto:

> *"…Por consiguiente, esta Sala considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, puesto que para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que las resultas del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe, por lo que, al no predicarse tal proceder de la parte demandante, no se impondrá condena en costas..."*[9]

En el presente caso, en lo que respecta a la actividad judicial propiamente dicha, no se observa que las partes hayan empleado maniobras temerarias o dilatorias en la defensa de sus intereses, razones suficientes para abstenerse de condenar en costas a la parte vencida.

En razón y mérito de lo expuesto, El Juzgado Diecisiete Administrativo Oral del Circuito de Cali, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL de los actos administrativos contenidos en la Resolución **No. 4152.010.21.0.8911 DEL CINCO (5) DE OCTUBRE DE 2018**, y la número **4152.010.21.0.13746 DEL 7 DE DICIEMBRE DE 2018**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. La nulidad parcial beneficia a la empresa **MONTEBELLO S.A** que demandó en esta jurisdicción, dejando incólume lo relacionado en cuanto a los otros sujetos sancionados.

SEGUNDO: ABSTENERSE de condenar en costas la parte vencida, tal como quedó estipulado en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Esta decisión, cuenta con los recursos de ley.

CUARTO: En firme la presente sentencia, expídase copia auténtica de la misma, con la constancia de ejecutoria, en los términos del numeral 2 del artículo 114 del Código General de Proceso.

QUINTO: Archívese el presente expediente, una vez ejecutoriada la sentencia.

SEXTO: ADVERTIR que, el **ÚNICO CANAL PARA RECIBO DE MEMORIALES DEL JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI,** es el correo electrónico of02admcali@cendoj.ramajudicial.gov.co, al cual se deben enviar identificando la radicación completa del expediente, el medio de control, las partes y el asunto, **SIN COPIA A LOS CORREOS ELECTRÓNICOS INSTITUCIONALES DE ESTE DESPACHO**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente en la plataforma SAMAI

PABLO JOSÉ CAICEDO GIL
Juez