

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Santiago de Cali, tres (03) de abril de dos mil veinticinco (2025)

RADICACIÓN No.: 76001-33-33-007-2021-00112-01
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO - OTROS
ACCIONANTE: TRANSPORTES MONTEBELLO S.A.

notificacionesmontebello@gmail.com;
abogadodetransporte@gmail.com;
william_aponte80@yahoo.es;

ACCIONADO: DISTRITO DE CALI.

notificacionesjudiciales@cali.gov.co
contactenos@cali.gov.co;

SECRETARIA DE TRANSITO DE CALI.

inspecciones.transito@cali.gov.co;
movilidad@cali.gov.co;
transito@cali.gov.co;

LLAMADA EN

GARANTIA:

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA
ENTIDAD COOPERATIVA.

notificaciones@solidaria.com.co;
notificaciones@gha.com.co;

ASUNTO: Sanción por prestación de servicio de transporte en vehículo no autorizado – circulación con tarjeta de operación cancelada – Sentencia confirma decisión de primera instancia.

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR A. VALERO NISIMBLAT

Se procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia No. 158 del 27 de septiembre de 2024 proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Cali, por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

La empresa TRANSPORTES MONTEBELLO S.A., actuando a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, presentó demanda en contra del DISTRITO DE CALI – SECRETARÍA DE TRANSITO DE CALI, dentro de la cual solicita se declare la nulidad de la Resolución No. 4152.010.21.0.0198 del 16 de

marzo de 2021 y la Resolución No. 4152.010.21.0.9037 del 28 de octubre de 2019, por medio de las cuales se les sancionó con la multa de 10 SMLMV *“para la época de la comisión de la infracción, es decir para el año 2017 equivalente a SIETE MILLONES TRECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL CINETO SETENTA MIL PESOS M/CTE (\$7.377.170)”*, y se confirmó esta decisión, respectivamente.

Como fundamento de lo anterior, se indicó que el día 25 de marzo de 2017 el agente de tránsito de placa No. 015 elaboró informe único de infracciones de tránsito No. No. 76001-0026961 al vehículo de placas VBY 544, haciéndolo ver como si se tratara de un informe por infracciones de transporte, y con ocasión de ello, la Secretaría de Tránsito y Transporte inició investigación administrativa a través de la Resolución No. 4152.0.21.2399 del 19 de julio de 2017, por incurrir en presunta infracción a las normas de transporte, conforme la Resolución No. 10.800 de 2003, código de infracción 590.

Que, presentó los respectivos descargos en dicha investigación, pero mediante Resolución No. 4152.010.21.0.9037 del 28 de octubre de 2019 fue sancionada por permitir la prestación de servicio público no autorizado en el vehículo de placas VBY 544.

Que, contra la anterior decisión interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto en Resolución No. 4152.010.21.0.0198 del 16 de marzo de 2021, confirmando la decisión ya mencionada.

Como **NORMAS VIOLADAS** se invocaron los artículos 237 y 241 de la Constitución Política; 51 de la Ley 336 de 1996; 134 y 142 de la Ley 769 de 2002; 137,162 y 168 de la Ley 1437 de 2011.

Dentro del **CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**, la parte actora sostuvo que existía atipicidad de la conducta endilgada y que hubo falsa motivación.

A grandes rasgos, indicó que la Secretaría de Tránsito y Transporte del DISTRITO DE CALI no le dio la oportunidad de presentar alegatos de conclusión en la investigación administrativa, conforme lo ordenaba la Ley 1437 de 2011 y el artículo 51 de la Ley 336 de 1996, lo cual vulneraba el debido proceso para imponer la sanción por infracción de la norma de tránsito; además, se le violó el derecho fundamental de la doble instancia.

Expuso que, el Consejo de Estado estableció que no puede existir sanción monetaria cuando ya se ha sancionado con la inmovilización del vehículo, y declaró la nulidad del Decreto 3366 del año 2003 en su artículo 24.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y DEL LLAMAMIENTO EN GARANTIA.

EI DISTRITO DE CALI contestó la demanda, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Indicó que no hay posibilidad de otorgar una doble instancia en el proceso sancionatorio por cuanto no existe superior jerárquico que el alcalde.

Adicionalmente, adujo que lo previsto en los artículos 134 y 142 de la Ley 769 de 2002 no es aplicable a las infracciones de transporte.

Por otro lado, señaló que la conducta en que incurrió la demandante es atípica y que las disposiciones en que se fundó la sanción no fueron objeto de nulidad en el análisis de legalidad efectuado por el Consejo de Estado en sentencia del 19 de mayo de 2016.

Finalmente, argumentó que las normas de procedimiento que invoca Transportes Montebello S.A. como aplicables no lo son, por cuanto rigen los procesos administrativos sancionatorios adelantados por la Contraloría, y los artículos que sancionan pecuniariamente a los infractores están contenidos en el artículo 46 literal d) de la Ley 336 de 1996; al paso que tampoco son aplicables las normas de la Ley 769 de 2002 o del CPACA, ya que el procedimiento aplicable está contenido en la Ley 336 artículo 50, y, en lo no regulado en esta normatividad, se aplica lo pertinente estipulado en la Ley 1437 de 2011.

La llamada en garantía **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA** presentó contestación a la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la misma. Para ello, señaló que la infracción reprochada está conforme a lo establecido en el Decreto 1079 de 2015, por prestar el servicio público de transporte con la tarjeta de operación cancelada.

A su vez, indicó que el ente territorial siguió el debido proceso para expedir los actos administrativos demandados, pues adujo que cumplieron a cabalidad con los requisitos formales y materiales, ya que la norma que regula el transporte no contempla la posibilidad de presentar alegatos de conclusión. Además, afirmó que las resoluciones ya referenciadas están debidamente motivadas y fueron expedidas por el funcionario competente de forma regular.

Finalmente, señaló respecto al llamamiento en garantía que no está legitimada en la causa por pasiva dado que la póliza en la que se apoya el llamamiento no tiene cobertura ni ampara los actos de los empleados del Distrito de Cali. Así mismo, argumentó que tampoco existe obligación indemnizatoria, por cuanto no se ha realizado el riesgo asegurado consistente en un hecho dañoso imputable al asegurado.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali, procedió a dictar la sentencia de primera instancia No. 158 del 27 de septiembre de 2024, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

Señaló que, si bien en las resoluciones demandadas no se aludió a una codificación específica de la conducta constitutiva de violación a las normas de transporte, sino que se concluyó con el acto inicial que la sociedad demandante violó los artículos 46 literal e) y 49 literal c) de la Ley 336 de 1996. No solo el informe No. 76001-0026961 elaborado por el agente de tránsito, sino que también la resolución No. 4152.010.21.2399 de julio 19 de 2017 encuadra la

conducta reprochada a la actora en la descripción prohibitiva definida con el código 590 del artículo 1º de la Resolución 10800 de diciembre 12 de 2003.

Dijo que el Municipio de Cali impuso a la sociedad demandante una multa equivalente a 10 smlmv, cuando la infracción que estimó configurada tenía prevista una multa de 5 smlmv según lo previsto en el artículo 1º de la Resolución 10800 de diciembre 12 de 2003 y solo en el evento de una cuarta reincidencia sobre la misma conducta. Por tal razón, dicha dependencia judicial indicó que la conducta endilgada a la parte actora al parecer había sido ejecutada por primera vez y que por tanto solo daba paso a la inmovilización del vehículo por un término de cinco (5) días, según la literalidad de la disposición mencionada.

Así mismo, señaló que en el asunto de referencia se advierte una vulneración al debido proceso administrativo, en cuanto a la congruencia que debe existir entre la conducta reprochada y la sancionada, el hecho de que en las actuaciones iniciales la administración indicara como fundamento de la infracción para iniciar la investigación administrativa aquella codificada con el número 590 en la Resolución 10800 de diciembre 12 de 2003, para finalmente no hacer mención de ello y declarar a la actora con la demandada resolución No. 4152.010.21.0.9037 de octubre 28 de 2019, responsable de infringir disposiciones diferentes (artículos 46 literal e) y 49 literal c) de la Ley 336 de 1996).

Para terminar, concluyó que los actos acusados están viciados de ilegalidad y, por ende, procedió a declarar su nulidad. Además, como restablecimiento automático del derecho, adujo que la actora no está en la obligación de pagar suma alguna conforme se determinó en el artículo cuarto del acto primigenio. A su vez, respecto a la aseguradora llamada en garantía, manifestó que no encontró relación jurídica alguna, por cuya virtud acudió al proceso la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa.

DEL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada presentó recurso de apelación, reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Sostuvo que, la sanción de multa impuesta a la sociedad actora por infringir el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, no solo resulta acertada, si se tiene en cuenta que esta normatividad no ha sido declarada nula por el Consejo de Estado y los efectos de la sentencia de nulidad sólo se predica de aquellas conductas descritas en los artículos declarados nulos del Decreto 3366 de 2003, situación que no corresponde a la apreciada en los actos administrativos acusados, dado que la sanción de multa no tuvo fundamento en el Decreto 3366 de 2003.

Por otra parte, señaló que, a pesar de que el Consejo de Estado declaró nulo parcialmente el Decreto 3366 de 2003, dicho órgano no se pronunció sobre la Resolución 10800 de 2003, que reglamentaba el formato del informe de infracciones de tránsito de que trataba el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003.

Por último, solicitó declarar probadas las excepciones propuestas y revocar la decisión de primera instancia absteniéndose de declarar la nulidad de los actos administrativos demandados.

TRÁMITE EN LA SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación fue admitido mediante auto No. 08 del 25 de enero de 2025. En el trámite de la ejecutoria las partes guardaron silencio.

Tramitada la segunda instancia, y no observándose causal de nulidad procesal que invalide la actuación, se procede a dictar sentencia, conforme a las siguientes,

CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala dilucidar si el fallo proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Cali, a través del cual se accedió a las pretensiones de la demanda se encuentra ajustado a derecho.

CUESTIÓN PREVIA

De conformidad con lo establecido por la Ley 270 de 1996, la Ley 446 de 1998 y el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado, se puede otorgar un trámite preferencial *“en atención a la naturaleza del asunto, por razones de seguridad nacional, cuando se vea amenazado el patrimonio público, exista grave violación a los derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, o en asuntos de especial trascendencia social o por carecer de antecedentes jurisprudenciales y su solución sea de interés público con repercusión colectiva, o cuando su resolución íntegra entrañe solo la reiterada jurisprudencia, o cuando se determine un orden temático para su elaboración y estudio preferente, mediante acuerdo de la Sala”*¹.

Así las cosas, se tiene que, respecto al presente asunto, esta Sala ya se ha pronunciado con anterioridad, ratificando la misma posición en relación al tema objeto de estudio, por lo que al evidenciarse que la resolución de esta controversia implica la reiteración jurisprudencial de esta Sala de Decisión, es procedente proferir fallo de manera prioritaria.

PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico que le corresponderá dilucidar a esta Sala será determinar si en el presente asunto es procedente la declaratoria de nulidad de los actos demandados, en razón a que, de conformidad a lo establecido por el DISTRITO DE CALI, era procedente la sanción de multa, además de la inmovilización del vehículo por movilizarse con la tarjeta de operación cancelada.

ARGUMENTOS DEL FALLO

¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda – Subsección B, C.P. CARMELO PERDOMO CUETER, Radicación No. 25000-23-25-000-2011-01185-01. Auto del 25 de febrero de 2021.

En principio se tiene que la 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"*, en su artículo 3º dispuso que el transporte público debía *"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"*.

A su vez, en dicha ley se precisaron los sujetos que podrían ser objeto de sanción, y lo dispuso de la siguiente manera;

"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."*

Por otro lado, se tiene que la Ley 336 de 1996, *"Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte"*, estableció en su artículo 16 que para la prestación del servicio debía habilitarse un permiso o celebrarse un contrato de concesión u operación, dependiendo de rutas, horarios, frecuencia de despacho, áreas de operación y de servicios especiales de transporte (escolar, asalariados, turismo y ocasional).

De modo que, quienes infrinjan las disposiciones consagradas en el precitado estatuto están sujetos a las sanciones y procedimientos previstos en los artículos 44 a 49, que disponen:

"Artículo 44. *De conformidad con lo establecido por el artículo 9º de la Ley 105 de 1993, y para efectos de determinar los sujetos y las sanciones a imponer, se tendrán en cuenta los criterios que se señalan en las normas siguientes.*

Artículo 45. *La amonestación será escrita y 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.*

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 tendrán 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.*

Artículo 47. *La suspensión de licencia, registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, se establecerá hasta por el término de tres meses y procederá en los siguientes casos:*

- a. Cuando el sujeto haya sido multado a lo menos tres veces, dentro del mismo año calendario en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la adopción de la medida, y*
- b. Cuando dentro de la oportunidad señalada no se acrediten las condiciones exigidas para mejorar la seguridad en la prestación del servicio o en la actividad de que se trate.*

Artículo 48. *La cancelación de las licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, procederá en los siguientes casos:*

- a. Cuando se compruebe por parte de la autoridad de transporte competente que las condiciones de operación, técnicas, de seguridad, y financieras, que dieron origen a su otorgamiento no corresponden a la realidad una vez vencido el término, no inferior a tres meses, que se le conceda para superar las deficiencias presentadas;*
- b. Cuando se compruebe la injustificada cesación de actividades o de los servicios autorizados por parte de la empresa transportadora;*

- c. Cuando en la persona jurídica titular de la empresa de transporte concurra cualquiera de las causales de disolución contempladas en la ley o en sus estatutos;*
- d. Cuando la alteración del servicio se produzca como elemento componente de los procesos relacionados con el establecimiento de tarifas, o como factor perturbador del orden público, siempre que las causas mencionadas sean atribuibles al beneficiario de la habilitación;*
- e. En los casos de reiteración o reincidencia en el incremento o disminución de las tarifas establecidas, o en la prestación de servicios no autorizados, después de que se haya impuesto la multa a que se refiere el literal d), del artículo 49 de esta ley;*
- f. Cuando dentro de los tres años anteriores a aquel en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la medida, se haya decretado la suspensión a lo menos en dos oportunidades, y*
- g. En todos los demás casos en que se considere, motivadamente, que la infracción presenta signos de agravación en relación con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo, teniendo en cuenta los efectos nocivos ocasionados a los usuarios y a la comunidad.*

Artículo 49. *La inmovilización o retención de los equipos procederá en los siguientes eventos:*

- a. Cuando se compruebe que el equipo no cumple con las condiciones de homologación establecidas por la autoridad competente, caso en el cual se ordenará la cancelación de la matrícula o registro correspondiente;*
- b. Cuando se trate de equipos al servicio de empresas de transporte cuya habilitación y permiso de operación, licencia, registro o matrícula se les haya suspendido o cancelado, salvo las excepciones expresamente establecidas en las disposiciones respectivas;*
- c. Cuando se compruebe la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del equipo y sólo por el tiempo requerido para clarificar los hechos;*
- d. Por orden de autoridad judicial;*
- e. Cuando se compruebe que el equipo no reúne las condiciones técnico mecánicas requeridas para su operación, o se compruebe que preste un servicio no autorizado. En este último caso, el vehículo será inmovilizado por un término hasta de tres meses y, si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) a veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- f. Cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso o carga;*
- g. Cuando se detecte que el equipo es utilizado para el transporte de mercancías presuntamente de contrabando, debiendo devolverse una vez que las mercancías se coloquen a disposición de la autoridad competente, a menos que exista orden judicial en contrario;*
- h. Cuando se detecte que el equipo es utilizado, para el transporte irregular de narcóticos o de sus componentes, caso en el cual deberá ponerse a disposición de la autoridad judicial competente en forma inmediata, quien decidirá sobre su devolución, e*
- i. En los demás casos establecidos expresamente por las disposiciones pertinentes.*

Parágrafo. *La inmovilización terminará una vez desaparezcan los motivos que dieron lugar a esta, o se resuelva la situación administrativa o judicial que la generó”.*

Seguidamente, se encuentra que los artículos 50 y 51 de la precitada ley disponen el procedimiento para adelantar la investigación administrativa por incumplimiento de las reglas de transporte, para lo cual se estableció:

i) Al momento de tener conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, la autoridad competente abrirá investigación mediante resolución motivada, la cual deberá contener: *"a) la 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 y c) el traslado por un término no inferior a diez días ni superior a treinta días, al presunto infractor para que responda a los cargos y solicite las pruebas que considere pertinentes"*.

ii) Luego de presentarse los descargos y practicarse las pruebas decretadas, se deberá decidir la situación particular mediante acto administrativo motivado, la cual debe someterse a las reglas de la sede administrativa señaladas en el CCA y en el CPACA.

Ahora bien, en desarrollo de las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, se expidió el Decreto 3366 del 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"*, en el cual se replicó el procedimiento previsto en los artículos 50 y 51 Ley 336 de 1996; y en su artículo 54 dispuso que *"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"*.

Es importante mencionar que el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003 fue reglamentado por la Resolución 10800 de 2003 expedida por el Ministerio de Transporte, y en ésta, se codificaron los distintos tipos sancionatorios establecidos en el precitado decreto, y se desarrolló toda la reglamentación del formato del informe de infracciones de transporte, así como aspectos relacionados a la aplicación y vigencia de la obligatoriedad de implementar este documento.

Sin embargo, el Consejo de Estado en Sentencia del 19 de mayo de 2016, con ponencia del Consejero GUILLERMO VARGAS AYALA, en el proceso 11001-03-24-000-2008-00107-00 acumulado con el 11001-03-24-000-2008-00098-00 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 del Decreto 3366 de 2003, al considerar que si bien la ley señaló los sujetos que en materia de transporte público era sancionables y las sanciones que se podían imponer; las conductas de las normas demandadas no fueron tipificadas o descritas como sancionable, por lo que con la expedición de decreto en mención, el Gobierno Nacional excedió su potestad reglamentaria y vulneró el capítulo noveno de la Ley 336 de 1996, que determinaba las sanciones y el procedimiento.

En relación al alcance de esta nulidad, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 05 de marzo de 2019 dispuso que *"Mediante providencia del 22 de mayo de 2008, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado (radicación 2008 – 00098), se decretó la suspensión provisional de los*

artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57 del Decreto 3366 de 2003, lo que significa que tales disposiciones dejaron de producir efectos desde el momento en que cobró ejecutoria la decisión judicial y, por lo mismo, las "infracciones" previstas en las normas suspendidas ya no podían ser fundamento para una sanción administrativa, toda vez que tales normas transgredían de manera "directa y manifiesta" el artículo 46 de la Ley 336 de 1996".

En dicha oportunidad, la Alta Corporación realizó un cuadro comparativo entre el Decreto 366 de 2003 y la Resolución 10800 de 2003, en el que se evidenció que algunas de las infracciones contenidas en la segunda disposición se fundamentan en las primeras, y por ello, no tendría sentido reconocer los efectos de la mentada resolución –en los artículos que guardan relación- desde la ejecutoria de la sentencia que declaró la nulidad parcial del precitado decreto, por *"es un claro ejemplo de pérdida de ejecutoriedad que debe soportar la Resolución 10800 de 2003"*.

Aunado a lo anterior, en el concepto en mención se dijo que el informe de infracciones de transporte no podía servir de prueba, en tanto se basara en conductas tipificadas en los artículos del Decreto 3366 de 2003 que fueron declarados nulos, o en los códigos definidos en la Resolución 10800 de 2003, pues *"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"*.

La anterior postura fue reiterada en auto del 01 de julio de 2020, por el cual se negó la suspensión provisional de la Resolución No. 10800 de 2003, en atención a que, en Sentencia del 19 de mayo, se declaró nulo parcialmente el Decreto 3366 de 2003, lo que conducía a concluir que operó el fenómeno jurídico del decaimiento de la citada resolución, en razón a que desapareció su fundamento jurídico.

CASO CONCRETO

En el plenario se encuentra demostrado que el 25 de marzo de 2017 el Agente con placa No. 015 suscribió al Informe Único de Infracciones de Tránsito No.76001-0026961, en donde dejó registro que en la Carrera 10 con Calle 6 de la ciudad de Cali, el vehículo de transporte público con placas VBY-544 adscrito a la empresa TRANSPORTES MONTEBELLO S.A., cometió la infracción con código No. 590 de la Resolución No. 010800 de 2003, dejándose en observaciones que la tarjeta de operación estaba cancelada.

Por lo anterior, se inició una investigación administrativa por medio de la Resolución No. 4152.0.21.2399 del 19 de julio de 2017, en donde se plasmó que se tendría como prueba el precitado informe, y se le ordenó correr traslados por 10 días para que presentara sus descargos y aportaran o solicitaran las pruebas que pretendieras hacer valer.

El 12 de marzo de 2019 se presentaron los descargos; no obstante, mediante la Resolución No. 4152.010.21.0.9037 del 28 de octubre de 2019 se sancionó a la empresa TRANSPORTES MONTEBELLO S.A. con una multa de 10 SMLMV correspondientes a \$7.377.170, por tener la tarjeta de operación cancelada del vehículo VBY 544.

Para llegar a tal conclusión, la demandada expuso:

Al haberse definido en el IUIT No. 76001-0026961 de manera precisa las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dejaron en evidencia la transgresión de las normas de transporte, la agente de tránsito obró conforme a derecho y la prueba era válida para haber iniciado la correspondiente investigación administrativa.

Así las cosas, como no hay impedimentos que vicien de nulidad todo lo actuado se procederá a decidir de fondo el asunto sometido a conocimiento.

En efecto, en el caso en estudio el conductor del vehículo de placas VBY-544 fue sorprendido el día 25 de marzo de 2017 en la Carrera 10 con Calle 6 de la ciudad de Cali prestando el servicio con la tarjeta de operación cancelada, razón por la cual le fue elaborado el IUIT No. 76001-0026961.

El conductor del vehículo de placas VBY-544 no presentó escrito de descargos, es decir que no enervó la veracidad de los hechos, y de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.11.7. del Decreto 1079 de 2015 infringió las normas de transporte al prestar el servicio sin uno de los documentos exigidos para el efecto, esto es, la tarjeta de operación, por tanto deberá asumir la responsabilidad.

Con relación al propietario del vehículo de placas VBY-544, vale la pena decir que en calidad de administrador del mismo y ostentar su tenencia, era el garante de todas las acciones que se realizaran con aquel. Por lo cual debió tomar las medidas necesarias para vigilar y evitar que se hubieran infringido las normas al transporte, máxime tratándose de la prestación de un servicio público esencial.

Además, tenía pleno conocimiento que en virtud de la Resolución No. 4152.0.21.2033 del 31 de julio de 2015, expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Cali, la tarjeta de operación de su automotor había sido cancelada, por lo que para la fecha de los hechos el microbús no podía estar circulando por las calles prestando el servicio de transporte público porque no tenía el permiso correspondiente.

En consecuencia, deberá asumir la responsabilidad de la infracción a las normas de transporte público terrestre automotor.

Teniendo en cuenta que para la fecha de los hechos el mencionado microbús tenía la tarjeta de operación cancelada en virtud de lo dispuesto en la citada Resolución No. 4152.0.21.2033 del 31 de julio de 2015, y era de pleno conocimiento de la empresa tal situación, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 167 C.P.G. ésta debió demostrar que efectivamente realizó todas las acciones pertinentes para (i) alertar al propietario y lograr que se abstuviera de autorizar la circulación del vehículo, (ii) exigirle al propietario que retirara del automotor los emblemas de la empresa, (iii) solicitar a la autoridad de transporte la desvinculación del vehículo de su parque automotor y la liquidación del contrato de vinculación celebrado con el propietario.

Como ninguna de las conductas anteriores fue probada, deberá asumir la responsabilidad de la infracción a las normas de transporte público terrestre automotor.

Contra la anterior decisión se interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación, el cual fue resuelto por la Resolución No. 4152.010.21.0.0198 del 16 de marzo de 2021, en la que se confirmó la anterior decisión.

Teniendo claro lo anterior, se recuerda que el ente territorial en su recurso de apelación insiste en que todo la actuación administrativa y el informe único de infracción de tránsito se realizó en virtud del procedimiento estipulado en la norma vigente, incluidos los artículos del Decreto 3366 de 2003, además, advierte que la multa impuesta sí procedía a pesar de inmovilización.

En aras de entrar a resolver tal aspecto, se trae a colación lo señalado por esta Sala de Decisión, en Sentencia del pasado 06 de marzo, con ponencia de la Magistrada PATRICIA FEUILLET PALOMARES en el proceso 76001-33-33-015-2019-00076-01:

"Decreto Reglamentario 3366 de 2003"	Resolución 10800 de 2003
<i>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 y si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.²</i>	<i>Artículo 1. 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 colectivo, metropolitano, distrital y municipal de pasajeros o mixto (...) Infracciones por las que procede la inmovilización 590 cuando se compruebe que el equipo está prestando un servicio no autorizado, entendiéndose como aquel servicio que se presta 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. En este 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.</i>

Recuérdese que la Resolución 10800 de 2003 reglamentó el formato para el informe de infracciones de transporte de que trata el artículo 54 del Decreto nro. 3366 del 21 de noviembre de 2003. Sin embargo, en palabras del Consejo de Estado³, 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 de mencionado decreto (normas que declararon nulas) vulneraron de manera directa el capítulo 9 la Ley 336 de 1996. Por ende, la resolución mencionada (10800 de 2003) tampoco puede producir efectos respecto de esas disposiciones.

Claramente, aunque el numeral 5 del artículo 48 del Decreto 3366 de 2003 no fue objeto de nulidad por parte del Consejo de Estado, pues su regulación se

² El Despacho indica al respecto, que el aparte final "...y si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.", del numeral 5 del artículo 48 del Decreto 3366 de 2003 fue declarado nulo por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio VELILLA MORENO, Radicado Nro. 11001-03-24-000-2007- 00047-00, sentencia del 18 de octubre de 2012.

³ Sentencia del 19 de mayo de dos 2016, expediente: 11001-03-24-000-2008-00107-00 (acumulado 11001 03 24 000 2008 00098 00).

encuentra de manera expresa en el artículo 49 de la Ley 336 de 1993⁴, lo cierto es que la conducta descrita es constitutiva de una medida de inmovilización del vehículo y no de una sanción pecuniaria. Por lo tanto, al implementarse en la decisión que resuelve una investigación administrativa una medida diferente a la establecida en la disposición legal que regula el régimen sancionatorio de transporte, necesariamente no solo se transgrede el derecho al debido proceso administrativo, sino que también contraría el ordenamiento jurídico”.

Se extrae de lo anterior que, la conducta por la cual se generó la infracción de tránsito sí se trató de una conducta tipificada, pues el numeral 5 del artículo 48 del Decreto 3366 de 2003 no fue afectado por la nulidad declarada por el Consejo de Estado, en vista que su regulación estaba contenida en el artículo 49 de la Ley 336 de 1993; no obstante, de la revisión de los actos demandados se evidencia que además de la inmovilización del vehículo objeto de la infracción; se sancionó a la empresa demandante al pago de 10 SMLMV.

En este sentido, se aprecia que en lo que corresponde a la medida coercitiva, conforme la conducta sancionada, esto es, prestar el servicio de transporte con la tarjeta de operación cancelada, lo procedente era la inmovilización del vehículo, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 336 de 1993, y no la aplicación de la multa contemplada en el artículo 46 de esta normatividad.

Se recuerda que el artículo 9 de la Ley 105 de 1993 dispone que las sanciones por violación a las normas de tránsito consistirán en: **i)** amonestación, **ii)** multas; **iii)** suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación; **iv)** cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación; **v)** suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora, e **vi)** inmovilización o retención de vehículos, y en el artículo 44 y siguientes de la Ley 336 de 1993 se determinaron los criterios por los cuales procedía cada uno de los tipos de sanciones.

Debe decirse que, el artículo 49 literal e) de la Ley 336 de 1993 es claro en advertir que la inmovilización era procedente “Cuando se compruebe que el equipo no reúne las condiciones técnico mecánicas requeridas para su operación, o se compruebe que preste un servicio no autorizado”, lo cual podría efectuarse hasta por un término de tres meses, y que en caso de que existiera reincidencia se sancionaría **adicionalmente** con multa de cinco a 20 SMLMV.

En este orden de ideas, se evidenció que la demandada excedió la facultad para imponer la sanción, pues por la conducta de transitar con la tarjeta de operación cancelada únicamente se generaba la posibilidad de afectar la circulación y no de imponer simultáneamente una multa como lo hizo el ente territorial. Aunado a ello, respecto al vehículo involucrado no se evidenció la reincidencia en la conducta que hiciera procedente la imposición de la multa.

Es por lo anterior que, la Sala confirmará la decisión de primera instancia.

⁴ e. Cuando se compruebe que el equipo no reúne las condiciones técnico mecánicas requeridas para su operación, o se compruebe que preste un servicio no autorizado. En este último caso, el vehículo será inmovilizado por un término hasta de tres meses.

Finalmente, en cuanto a la condena en costas se tiene que el artículo 188 del CPACA pareciera en principio que hubiera dispuesto un criterio netamente objetivo, por cuanto en contraste con el artículo 171 del CCA, norma que disponía que éstas se causarían *“teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes”*, ahora establece que *“Salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia **dispondrá** sobre la condena en costas y agencias en derecho, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”* (actual CGP), lo cual se entiende como que debe hacerse un ejercicio valorativo donde se observen *“ (...) la existencia de pruebas en el proceso sobre la acusación de gastos y costas en el curso de la actuación, en donde el juez ponderará tales circunstancias y se pronunciará sobre la procedencia de imposición con una decisión sustentada.”*⁵

De manera que, para cada caso se hace necesario la comprobación que efectivamente la parte a quien se le da la razón incurrió en gastos del proceso.

En este orden de ideas, en vista que no se avizoran la comprobación de gastos en la presente instancia, la Sala se abstendrá de condenar por este concepto.

DECISIÓN

El Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO. - CONFIRMAR la sentencia apelada.

SEGUNDO. - Sin condena en costas de segunda instancia.

TERCERO. - En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

Los magistrados,

(Firmado electrónicamente)
OSCAR A. VALERO NISIMBLAT

⁵CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección B, C.P. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, radicado No. 25000-23-42-000-2013-01959-01(2655-14). Noviembre 3 de 2016.

(Firmado electrónicamente)
PATRICIA FEUILLET PALOMARES

(Con impedimento)
LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA**

Santiago de Cali, tres (3) de abril de dos mil veinticinco (2025)

Doctor

OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT

Magistrado

Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

E.S.D.

RADICACIÓN: 76001-33-33-007-2021-00112-01
DEMANDANTE: TRANSPORTES MONTEBELLO S.A
DEMANDADO: DISTRITO DE CALI
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Cordial saludo.

Le manifiesto en calidad de Magistrado Ponente del proceso de la referencia, que me encuentro impedida para conocer del mismo por la causal consagrada en el numeral 9° del artículo 141 del Código General del Proceso, pues el doctor GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, quien actúa como apoderado de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, sociedad llamada en garantía por la parte demandada, es el padre de mis hijos existiendo entre los dos amistad íntima.

Así pues, para todos los efectos previstos en el numeral 3° del artículo 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pongo en su conocimiento el impedimento que me asiste.

Atentamente,

LUZ ELENA SIERRA VALENCIA
Magistrada