

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO VEINTE ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO JUDICIAL
DE CALI**

Sentencia de Oralidad No. 03-041

Santiago de Cali, Diciembre (18) de diciembre de dos mil veintitrés (2.023)

RADICADO : 76-001-33-33-020-2019-00082-00
MEDIO DE CONTROL : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE : Transportes Montebello S.A
DEMANDADO : Distrito de Santiago de Cali

En ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, -en adelante CPACA-, Transportes Montebello S.A, actuando a través de apoderado judicial, instaura demanda contra de Distrito de Santiago de Cali, con el fin que se realicen las siguientes declaraciones:

1. Las pretensiones.

➡ Declarar la nulidad de la Resolución No. 4152.010.21.0.8721 del 28 de septiembre de 2.018, y Resolución No. 4152.010.21.0.13399 del 29 de noviembre de 2.018, proferidas por el Distrito de Santiago de Cali, Secretaria de Tránsito y Transporte, la primera de ellas mediante la cual se sanciona a la empresa Transportes Montebello S.A. con NIT. 800.004.283.-8, por haber permitido la prestación de un servicio público no autorizado en el vehículo de placas VBX-848, "(sic)" con multa de diez (10) S.M.M.L.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 pesos (\$ 6.443.500)". y la segunda que confirma la decisión.

2. Los Hechos que fundamentan el presente medio de control, se sintetizan en la siguiente forma:

2.1. El día nueve (09) de noviembre de 2.015, el agente de tránsito de placas 109, elaboró informe único de infracciones de tránsito No. 76001-0023166 al vehículo de placas VBW-032.

2.2. La Secretaria de Tránsito y Transporte de Cali, inició investigación administrativa en contra de la propietaria, conductor y a la empresa afiliada, por medio de la Resolución No. 4152.0.21.2348 del 29 de julio de 2.017, por incurrir en una presunta infracción a las normas del transporte, de acuerdo a la Resolución 10.800 de 2.003, código de infracción 404-437-590.

2.3. El seis (06) de agosto de 2.018, la sociedad demandante presentó descargos quedando bajo, el radicado No: 201841520100214662, dentro de los términos de ley.

2.4. La Secretaria de Tránsito y Transporte de Cali a través de la resolución No. 4152.010.21.0.8721 del 28 de septiembre de 2.018, resolvió la investigación administrativa, en la cual se determinó sancionar a la sociedad Transportes Montebello S.A., por presuntamente haber permitido la prestación de un servicio público no autorizado en el vehículo de placas VBW-032 con multa de diez (10) S.M.M.L.V., para la época de la comisión de la infracción, es decir, para el año 2.015 equivalente a SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL QUINIENTOS PESOS (\$6.443.500) Mcte.

2.5. El día seis (06) de noviembre de 2.018, la sociedad demandante presentó recurso de reposición en contra de la Resolución No. 4152.010.21.0.8721 del 28 de septiembre de 2018.

2.6. Mediante la Resolución No. 4152.010.21.0.13399, la Secretaria de Tránsito y Transporte de Cali resolvió el recurso de reposición confirmando la resolución No. 4152.010.21.0.8721 del 28 de septiembre de 2018.

3. Las normas invocadas y el concepto de violación

Como normas violadas, la parte demandante citó las siguientes disposiciones: Constitución Política artículos 237 y 241 y artículos 162 al 167 de la Ley 1437 de 2011.

El apoderado judicial de la demandante solicito se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución No 4152.010.21.0.8721 del 28 de septiembre de 2018 y la Resolución No. 4152.010.21.0.13399 del 29 de noviembre de 2018, a través de los cuales se sancionó a la sociedad Transportes Montebello S.A. por haber permitido la prestación de un servicio público no autorizado en el vehículo de placas VBX-848, con multa de diez (10) S.M.M.L.V para la época de la comisión de la infracción, por considerar que no se dio la oportunidad para presentar alegatos de conclusión y se procedió a sancionar de forma directa, por falsa motivación al decidir la sanción, atipicidad en la conducta, violación al debido proceso, en cuanto remitió el informe de infracciones de forma extemporánea, además no existe prueba que soporte de las afirmaciones del agente de tránsito para imponer la sanción.

4. Contestación de la demanda

4.1. Distrito de Santiago de Cali

Plantea que revisado el caso y valoradas las pruebas presentadas, se debe manifestar que no se encuentra fundamento jurídico válido que permita colegir una presunta violación al debido proceso administrativo, en consideración a que para este caso las normas aplicables no corresponden a las indicadas en la Ley 769 de 2002 al entender que se trata de un asunto de violación a las normas

de transporte y no de tránsito; por lo que las normas aplicables se encuentran contenidas en la Ley 336 de 1996, Decreto 170 y 172 de 2001, Decreto 3366 de 2003, la Resolución 010800 y el Decreto 1070 de 2015.

Concluye que fácilmente se puede establecer que la empresa demandante, pretende incitar a confusión cuando arguye que las normas aplicables son las contenidas en la Ley 1437 de 2011, olvidando que este es un asunto que se determina por la aplicación de normas especiales en materia de violación a las normas de transporte terrestre de pasajeros.

4.2. Allianz Seguros S.A.

Señala que el Distrito de Santiago de Cali en efecto impuso una sanción a la sociedad demandante la cual está amparada por el principio de legalidad y proporcionalidad, frente a lo cual la parte demandante agotó la vía gubernativa, que culminó con el sostenimiento de la multa en contra del extremo actor, con plena observancia del debido proceso y respeto pleno por las garantías debidas por la administración a la parte demandante.

4.3. Zurich Colombia Seguros S.A.

Se opone a las pretensiones del llamamiento en garantía, habida cuenta que la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual No. 1501215001154 expedida por Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., no estaba vigente para la fecha en que se inició la investigación y se impuso la sanción en contra de la sociedad Transportes Montebello S.A. Además, el objeto del seguro es amparar los hechos u omisiones que le causen daños a terceros y no los actos administrativos que puedan vulnerar derechos.

4.4. Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., SBS Seguros Colombia S.A., HDI Seguros S.A. y Chubb Seguros S.A.

Solicitan al despacho no declarar la nulidad de la Resolución No. 4152.010.21.0.8721 del 28 de septiembre de 2018 por medio del cual se sancionó a la empresa Transportes Montebello S.A. y la Resolución No. 4152.010.21.0.13399 del 29 de noviembre de 2018 por la cual decidió no acceder al recurso de reposición. Esto, en tanto se observa que el Distrito de Santiago de Cali, al expedir el mentado acto administrativo, se sujetó al ordenamiento jurídico, al haber sido expedido con adhesión al debido proceso, por funcionario competente, de forma regular, motivado, sujeto a las situaciones de hecho, suministrando una información clara y oportuna, y citando las normas aplicables a la materia.

4.5. Axa Colpatria Seguros S.A.

Se opone a las pretensiones deprecadas en el libelo inicial, en tanto la parte demandante no ha logrado desvirtuar la legalidad que reviste el acto administrativo demandado, pues el mismo se fundamenta en las normas que rigen su expedición, se profirió por la autoridad competente, debidamente

motivado, sin transgresión de derecho subjetivo alguno y con total observancia de las disposiciones sobre la materia.

4.6. Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa.

Manifestó que el procedimiento aplicado a la sanción administrativa, fue ajustado a las normas y con ello se guardó el debido proceso por cuanto se surtió conforme al Estatuto Nacional de Transporte y el procedimiento contemplado en el artículo 47 del CPACA, por tanto no se configuran las condiciones, por lo menos procesales de petición de nulidad del acto administrativo, toda vez que se agotó el procedimiento y se garantizó, no solo la presencia del inculpado sino su defensa mediante la aplicación de las normas que así gobiernan este tipo de trámites.

5. Audiencia inicial y de pruebas

En el curso de la audiencia inicial, luego de realizar el saneamiento del proceso, se fijó el litigio, y al no existir ánimo conciliatorio, se decretaron las pruebas solicitadas por las partes.

Evacuado lo anterior, y al no haber pruebas que practicar el Juzgado se constituyó en audiencia de alegaciones y juzgamiento ordenando correr traslado para que las partes y el Ministerio Público presentaran sus alegaciones de conclusión y concepto respectivamente. Finalmente se dictó el sentido de fallo.

6. Los alegatos de conclusión

6.1. Parte demandante: Reitera toda la argumentación de la demanda inicial, planteando la ilegalidad y atipicidad del proceso que deviene en falsa motivación de los actos acusados.

6.2. Parte demandada: El Distrito de Santiago de Cali no asistió a la audiencia inicial.

6.3. Llamadas en Garantía: Insistieron en los argumentos de la contestación de la demanda.

7. Concepto del Ministerio Público

La señora delegada del Ministerio Público no rindió concepto.

No encontrándose causal de nulidad que invalide lo actuado, y de conformidad con el artículo 187 del CPACA, se procede a resolver de fondo el presente asunto, previas las siguientes:

8. Consideraciones

8.1. La competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, el Juzgado Veinte Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Cali, es competente para conocer la presente acción.

8.2. El acto administrativo demandado

Resolución No. 4152.010.21.0.8721 del 28 de septiembre de 2.018, mediante la cual se sanciona a la empresa Transportes Montebello S.A. por haber permitido la prestación de un servicio público no autorizado en el vehículo de placas VBW-032, con multa de diez (10) S.M.M.L.V y Resolución No. 4152.010.21.0.13399 del 29 de noviembre de 2.018, la cual negó la reposición de la Resolución de No. 4152.010.21.0.8721.

8.3. El problema jurídico

El problema jurídico consistirá en establecer si los actos administrativos fueron expedidos con vulneración del derecho a un debido proceso como quiera que: (i) No se dio la oportunidad para presentar alegatos de conclusión y se procedió a sancionar de forma directa, (ii) Violación a la doble instancia, (iii) atipicidad en la conducta endilgada (iv) Si se remitió el informe de infracciones de forma extemporánea, (v). además, establecer si existe prueba que soporte las afirmaciones del agente de tránsito al imponer la sanción.

Para resolver el problema jurídico planteado, se abordarán los siguientes aspectos: **8.4** Los efectos de las sentencias que declaran la nulidad de actos administrativos; **8.5** Los efectos en el tiempo de las sentencias de nulidad sobre actos administrativos generales; **8.6** Análisis de la sentencia del 19 de mayo de 2016, emitida por el Consejo de Estado y su repercusión sobre el decreto Reglamentario 3366 de 2003; **8.7** La pérdida de ejecutoriedad de la Resolución No. 10.800 de 2003 emitida por el Ministerio de Transporte, debido a la declaratoria de nulidad efectuada por el Consejo de Estado en sentencia del 19 de mayo de 2016; **8.8** Análisis del caso concreto; **8.9** Costas.

8.4 Los efectos de las sentencias que declaran la nulidad de actos administrativos.

En concordancia con el artículo 237 Carta, el artículo 104 del CPACA dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, entre otros, de las controversias originadas en actos sujetos al derecho administrativo en los que estén involucradas entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

En relación con los actos administrativos de carácter general, el artículo 137 de ese mismo cuerpo normativo señala que *"toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con

Expediente No. 76-001-33-33-020-2019-00082-00

desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”

Por su parte, el artículo 189 del CPACA, en lo que corresponde a los efectos de la sentencia establece que cuando se declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso esta tendrá fuerza de cosa juzgada frente a todos los administrados. Esta aclaración cobra relevancia, teniendo en cuenta que el juzgado abordará más adelante, los efectos de la nulidad declarada en la sentencia del 19 de mayo de 2016 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado.

8.5 Los efectos en el tiempo de las sentencias de nulidad sobre actos administrativos generales.

Para ilustrar los efectos en el tiempo de las sentencias de nulidad sobre los actos administrativos de carácter general, es importante traer a colación la postura adoptada por el Máximo Tribunal de esta Jurisdicción en sentencia del 2 de abril de 2009 dentro del expediente 2007-00036, en la que se dijo que, *“(...) la nulidad de un acto administrativo declarada por la vía jurisdiccional implica el reconocimiento de que desde su expedición estaba viciado. Razón por la cual, la declaratoria de nulidad produce efectos ex tunc, es decir, que desaparece el velo de su aparente legalidad, desde el momento mismo de su emisión, lo que hace que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de su expedición, no teniendo vocación de generar ningún efecto jurídico”*.

Esta consideración se reiteró en el concepto 2195 del año 2014, emanado por esa misma Corporación, sin embargo, en providencia del 5 de marzo de 2019 con ponencia del Consejero Germán Alberto Bula Escobar, aclaró que al retrotraerse las cosas al estado anterior a la expedición del acto, solo se afectarán aquellas situaciones no consolidadas o las que al tiempo de producirse el fallo eran objeto de debate o susceptibles de ser controvertidas ante las autoridades judiciales o administrativas.

2.6 Análisis de la sentencia del 19 de mayo de 2016, emitida por el Consejo de Estado y su repercusión sobre el decreto Reglamentario 3366 de 2003.

Mediante la citada sentencia se resolvieron las acciones acumuladas de nulidad, instauradas contra el Decreto Reglamentario 3366 de 21 de noviembre de 2003, *-por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor y se determinan unos procedimientos-*, expedido por el Gobierno Nacional.

En aquella oportunidad, el problema jurídico se contrajo a determinar si los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57 del Decreto 3366 de 2003 estaban o no viciados de nulidad por extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria por desconocimiento de la reserva de ley en materia sancionatoria.

Dijo esa corporación que, en efecto, las disposiciones antes nombradas exceden las funciones otorgadas por la Ley 336 de 1996 porque si bien el Gobierno Nacional ejerce la potestad reglamentaria para la debida ejecución de las leyes, no puede excederla, y en esa medida, al revisar las normas demandadas, se advirtió que las conductas por las cuales se sanciona a los propietarios, poseedores, tenedores y los conductores, no están soportadas o tipificadas en la ley.

Bajo esa óptica, sostiene esa decisión que el acto está viciado de nulidad, pues ciertamente el Gobierno al expedir la norma censurada excedió la potestad reglamentaria *“porque como ya se dijo, si bien la ley ha señalado los sujetos que en materia de transporte público son sancionables y las sanciones que se pueden imponer, no ha tipificado o descrito las conductas consagradas como sancionables”*

Como se observa, el Alto Tribunal en la sentencia descrita aplicó los principios de reserva de ley y de legalidad de las faltas y las sanciones en materia sancionatoria administrativa, señalando que los vacíos del Legislador no pueden ser completados con el ejercicio de la potestad reglamentaria, ya que ello implicaría un exceso de esa potestad y la consecuente declaratoria de nulidad de las normas demandadas del Decreto 3366 de 2003.

2.7 La pérdida de ejecutoriedad de la Resolución No. 10.800 de 2003 emitida por el Ministerio de Transporte, debido a la declaratoria de nulidad efectuada por el Consejo de Estado en sentencia del 19 de mayo de 2016.

A partir de la sentencia emitida en 2016, el Consejo de Estado entendió la necesidad de pronunciarse en torno a las actuaciones administrativas sancionatorias que cursaban respecto del modo de transporte público terrestre automotor, las cuales se ven impactadas por la suspensión provisional y la declaratoria de nulidad de algunas disposiciones del Decreto Reglamentario 3366 de 2003, y por la manera como tales decisiones incidieron en la Resolución 10800 de 2003.

A continuación, se transcriben en extenso las consideraciones del Máximo Tribunal de esta Jurisdicción:

“Pasa la Sala en consecuencia a realizar el análisis correspondiente. 1. Noción general El fenómeno de la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos es un tema que ha sido analizado de manera profusa por esta corporación⁷⁴. La línea jurisprudencial que se reconoce en estos pronunciamientos se funda en la idea de la ejecutividad de los actos administrativos. Esta misma idea fue expresada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-069 de 1995, providencia en la que el tribunal manifestó que, por definición, el acto administrativo —lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz⁷⁵. Igualmente, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en la Sentencia del 12 de octubre de 2016 (expediente n.º 14438), sostiene que los actos administrativos tienen un atributo implícito que conduce tanto a su realización como a su obediencia. En ese sentido, tal como fue señalado por la Sección Segunda del Consejo de Estado, en Sentencia del 11 de febrero de 2016

(expediente n.º 2838-13), la fuerza ejecutoria se materializa en la facultad reconocida a la Administración para que esta haga cumplir sus propios actos, sin que sea necesaria la mediación de otra autoridad pública. Este carácter ejecutorio, del que se encuentran investidos todos los actos administrativos, está reconocido de manera expresa en el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma que prevé lo siguiente: "salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional".

(...)

Ahora, así como se reconoce la fuerza ejecutoria del acto administrativo, la ley también establece la posibilidad contraria, vale decir, la de que tal fuerza ejecutoria desaparezca bajo ciertas circunstancias.

El artículo 91 del CPACA, que reproduce en lo fundamental el contenido del artículo 66 del Decreto 01 de 1984 - CCA-, dispone: "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."*

Para lo que al presente concepto interesa, es menester detenerse en la suspensión provisional y en la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo por desaparición de los fundamentos de derecho.

1.1. Suspensión provisional. El artículo 238 CP, establece la figura de la suspensión provisional de los actos administrativos, en los siguientes términos: "Artículo 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial".

El artículo 152 del Código Contencioso Administrativo (CCA), vigente al momento de la demanda presentada contra el Decreto 3366 de 2003, disponía: "Artículo. 152.- Modificado. Decr. 2304 de 1989, artículo. 31. El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:

- 1) Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.*

2) Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.

3) Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor." (Subraya la Sala).

De las normas transcritas se deduce que la suspensión provisional es una medida cautelar propia de los procesos contencioso-administrativos en los que se discute la validez de los actos administrativos. Como lo enunció la Sala en el Concepto 1779 de 2006, criterio reiterado en el Concepto 2372 de 2018, su finalidad es doble: i) preservar la legalidad objetiva y ii) minimizar los perjuicios que se le puedan causar al particular afectado por la decisión manifiestamente ilegal, con la interrupción de la producción de sus efectos.

La suspensión provisional inhibe o ataca la eficacia del acto jurídico, a partir de un juicio provisional de legalidad. Por esto se enumera dentro de las causales de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo. La figura de la suspensión provisional como su nombre lo indica, tiene por finalidad dejar sin efectos un acto administrativo temporalmente, mientras se decide en definitiva sobre su legalidad. Suspendido el acto por decisión judicial en lo contencioso administrativo, no puede ser aplicado por la Administración ni exigir su cumplimiento. En suma, la Sala sostuvo en el Concepto 2315 de 2016: "La suspensión provisional del acto administrativo genera como consecuencia que este no pueda, hacia el futuro, seguir produciendo efectos jurídicos o ser aplicado por la administración, mientras se encuentre vigente dicha medida cautelar y hasta tanto se resuelva definitivamente su suerte en la sentencia. Asimismo, a partir de la decisión que ordena la suspensión del referido acto, no es posible adelantar actuaciones administrativas con fundamento en él, pues en virtud del decreto de la medida cautelar, aunque el acto existe, ha perdido su fuerza ejecutoria."

Como se verá más adelante, la observancia del principio de tutela judicial efectiva permite que mediante la suspensión provisional se protejan los derechos fundamentales de las personas que pudieren ser desconocidos por el acto acusado.

1.2. Decaimiento del acto administrativo. Sobre el particular, la doctrina de la Sala se encuentra recogida en los Conceptos 2195 de 201480 y 2372 de 2018, que se reiteran con este concepto. Allí se tuvo en cuenta la jurisprudencia sobre la materia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, que se sintetiza así: i) La Constitución habilita a la Ley para que consagre causales excepcionales a través de las cuales la misma Administración puede hacer cesar los efectos de los actos administrativos, como ocurre cuando desaparecen los fundamentos de hecho o de derecho del mismo acto administrativo; ii) Respecto de las formas de extinción de los actos administrativos, generales o particulares y concretos, se ha reconocido y consagrado la figura jurídica del decaimiento del acto administrativo, o sea, la extinción de ese acto jurídico producida por circunstancias sobrevinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto: a) derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad; c) declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular; y d) desaparición de las circunstancias fácticas o de hecho que determinaron el reconocimiento de un derecho o situación jurídica particular y concreta. iii) En cuanto a actos

administrativos particulares y concretos se citó en el Concepto 2195 la sentencia del 12 de octubre de 2012 de la Sección Segunda, Subsección A, de esta Corporación, decisión que se pronunció sobre el reconocimiento de una prima técnica por parte del Rector de la Universidad Surcolombiana, con fundamento en el Decreto 2164 de 1991 que el Consejo de Estado declaró nulo mediante sentencia de 19 de marzo de 1998 -expediente11955-. Se dijo: "La sentencia de nulidad transcrita, sin duda alguna implicó la desaparición del fundamento legal del derecho otorgado a favor de los demandados, situación que implica el decaimiento del acto de reconocimiento de la prima técnica en discusión y por ende del acto que de éste se derivó, como es la Resolución No.1293 de 2000, mediante la cual se modificó la fecha de reconocimiento de la prima técnica del señor Gilberto Montealegre Muñoz. **En efecto, la posterior nulidad de las normas reglamentarias que dieron lugar a la concesión del derecho, generaron el decaimiento de dicho acto y por ende la extinción de sus efectos jurídicos, despojando del derecho a los demandados del título jurídico que les permitía hacerlo exigible a partir del acaecimiento de tal situación, lo que sin duda alguna afecta la existencia jurídica del acto administrativo demandado contenido en la Resolución No. 4921 de 1999 y la posibilidad de su control judicial en función de un derecho que carece de amparo dentro del ordenamiento legal. (...) El fenómeno de decaimiento que acontece en el sub examine respecto del acto generador del derecho en discusión, que no es otra cosa que la desaparición de su fundamento de derecho o de las razones de orden jurídico que motivaron su expedición con posterioridad a su nacimiento, implica a la luz del artículo 66 ibidem la pérdida de fuerza ejecutoria del mismo y la extinción de sus efectos jurídicos, lo que le resta obligatoriedad a su contenido y por ende lo sustrae como título jurídico válido para alegar el amparo o protección del derecho en el reconocido.**

(...) En cuanto a los efectos jurídicos de la pérdida de fuerza de ejecutoria por decaimiento, se dirá que estos surgen hacia el futuro, esto es, a partir de la ocurrencia de la circunstancia que dio lugar a ello, en este caso a partir de la sentencia que declaró la nulidad del artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, fundamento o motivación legal del reconocimiento de la prima técnica, sin embargo, quedan a salvo las situaciones jurídicas que se hayan consolidado y pagado en aras de la seguridad jurídica y del principio de buena fe, consagrados constitucionalmente. En tal sentido debe aclararse además, que en el presente caso nos encontramos frente a un derecho de tracto sucesivo y no frente a un derecho adquirido como tal que haya ingresado indefinidamente al patrimonio de su titular, pues la percepción del mismo se encuentra sujeta al mantenimiento de las condiciones que le dieron origen, razón por la que en el sub examine los efectos jurídicos del decaimiento del acto de reconocimiento de la prima técnica operan de pleno derecho respecto de la situación de los demandados y no dependen ni se encuentran sujetos a la declaración judicial."

iv) En síntesis, el decaimiento del acto administrativo opera hacia el futuro y es un fenómeno que en nada afecta su validez ni contraría su presunción de legalidad pues esta solamente puede ser desvirtuada por el juez. Ocurre por ministerio de la ley, es decir que el acaecimiento de la causal ipso jure impide que la Administración pueda perseguir el cumplimiento de la decisión, de modo que las obligaciones allí contenidas quedan sin poder coercitivo respecto de sus destinatarios. En consecuencia, el decaimiento comporta la pérdida de los efectos vinculantes del acto administrativo, es decir "se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas

en el acto administrativo” y es una “situación jurídica que se da de pleno derecho”, por tanto no se requiere adelantar ninguna actuación para que opere, salvo en el caso de la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria, que a la luz del artículo 92 del CPACA, exige que el interesado se oponga a la ejecución del acto administrativo”

Luego de abordar en extenso el fenómeno del decaimiento del acto administrativo, el Consejo de Estado hizo referencia a la pérdida de ejecutoriedad de la Resolución 10800 de 2003 en los términos en los que seguidamente se anota:

“Expuesto el criterio de la Sala sobre la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, respecto de las causales de suspensión provisional y decaimiento, corresponde aplicarlos a la Resolución 10800 de 2003, así como a las situaciones fácticas relacionadas en la consulta. 2. Pérdida de ejecutoriedad de la Resolución 10800 de 2003 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 número 3366 del 21 de noviembre de 2003”, fue proferida por el Ministerio de Transporte, con base en las facultades —conferidas por los Decretos 2053 y 3366 de 2003, sin que se señale la norma específica de esos decretos que le sirve de fundamento.

Revisados sus considerandos se aprecia:

—Que el artículo 54 del Decreto número 3366 del 21 de noviembre de 2003, estableció que los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que para el efecto reglamentará el Ministerio de Transporte y, que este informe se tendrá como prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente; Que con el objeto de facilitar a las autoridades de control la aplicación de las nuevas disposiciones establecidas en el decreto anteriormente mencionado, se hace necesario establecer una codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor.

Por su parte, el artículo 54 del Decreto Reglamentario 3366 de 2003, establece:

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

De esta manera el objeto y contenido jurídico de la Resolución 10800 de 2003 es establecer una codificación para que los agentes de control levanten las infracciones a las normas de transporte, según las disposiciones establecidas en el Decreto Reglamentario 3366 de 2003. En otras palabras, la resolución codifica las infracciones previstas en el citado decreto para facilitar a las autoridades de control la aplicación de sus disposiciones y, además, con el objeto de servir de prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente.

Para constatar la anterior afirmación, resulta pertinente presentar a doble columna algunas de las infracciones previstas en el Decreto 3366 de 2003, que fueron

declaradas nulas, frente a las codificadas en la Resolución 10800 de 2003:

Decreto Reglamentario 3366 de 2003	Resolución 10800 de 2003
<p>“Artículo 12. Serán sancionadas las empresas de transporte público colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción metropolitano, municipal o distrital, con multa de uno (1) a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones:</p> <p>a) No suministrar la información que le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante;</p> <p>b) Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad de servicio;</p> <p>c) Permitir la prestación del servicio en vehículos sin Tarjeta de Operación o con esta vencida.</p> <p>d) No expedir a los propietarios de los vehículos vinculados un extracto en el cual se discriminen los rubros y montos cobrados y pagados por cada concepto derivado del contrato de vinculación;</p> <p>e) Permitir la operación de los vehículos, sin tener los elementos de identificación de rutas, el color o distintivo especial señalado por las autoridades para diferenciar el nivel de servicio o las tarifas que deben cobrar dichos automotores”.(Declarado nulo por la sentencia del 19 de mayo de 2016).</p>	<p>“Artículo 1. Codificación. La codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor será la siguiente:</p> <p>Sanciones a las empresas de transporte público terrestre automotor colectivo, metropolitano, distrital y municipal de pasajeros o mixto</p> <p>(...)</p> <p>402 No suministrar la información que le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante.</p> <p>403 Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad de servicio.</p> <p>404 Permitir la prestación del servicio en vehículos sin Tarjeta de Operación o con esta vencida.</p> <p>405 No expedir a los propietarios de los vehículos vinculados un extracto en el cual se discriminen los rubros y montos cobrados y pagados por cada concepto derivado del Contrato de Vinculación.</p> <p>406 Permitir la operación de los vehículos, sin tener los elementos de identificación de rutas, el color o distintivo especial señalado por las autoridades para diferenciar el nivel de servicio o las tarifas que deben cobrar dichos automotores” (Negrilla textual).</p>

Posteriormente y en lo que compete a la suspensión provisional parcial del Decreto 3366 de 2003 y su impacto en la Resolución 10800 de 2003, recordó que mediante providencia del 22 de mayo de 2008, proferida por la Sección Primera de ese Tribunal 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.

Es importante recordar que la acción impetrada en el citado proceso fue la de nulidad (simple), esto es, un control objetivo de legalidad cuya finalidad es la defensa del orden jurídico para que se excluya, en todo o en parte, un acto administrativo por ser contrario a las normas superiores en las que debería fundarse, o por vicios de competencia, de forma y procedimiento (expedición irregular), violación del derecho de audiencia y de defensa, o falsa motivación.

En otras palabras, se busca someter a la Administración al imperio del derecho objetivo para proteger a la comunidad de un actuar arbitrario de la Administración.

De esta manera es evidente que desde la ejecutoria de la providencia que decretó la suspensión provisional de los citados artículos del Decreto Reglamentario 3366 de 2003, tales normas dejaron de producir, hacia el futuro (ex nunc), efectos jurídicos, lo que implica que en adelante no podía imputarse infracción administrativa con base en ellas. Ahora, dado que la Resolución 10800 de 2003 no fue demandada en el proceso citado y, por ende, sobre ella no recayó decisión alguna de suspensión provisional, cabe preguntarse si dicha resolución podía ser fuente de infracciones administrativas. Una posición formalista llevaría a sostener

que se trata de un acto administrativo que goza de la presunción de legalidad y, por lo mismo, es vinculante para la Administración y los ciudadanos, por lo que la Resolución 10800 sería fuente de infracciones administrativas en el modo de transporte público terrestre automotor. No obstante, la Sala no puede prohiar tal postura, dado el nexo inescindible entre las normas suspendidas del Decreto 3366 de 2003 y la Resolución 10800 del mismo año, que implica que materialmente esta deba correr la misma suerte de aquel. En efecto, la medida cautelar de suspensión provisional pretende garantizar la efectividad y el cumplimiento de las decisiones judiciales, bajo el principio de la tutela judicial efectiva, esto es, proteger mientras dura el proceso los derechos que en él se controvierten, con el fin de garantizar la efectividad de la sentencia que finalmente se adopte. Lo anterior significa que si normas suspendidas del Decreto 3366 de 2003 transgredían de manera "directa y manifiesta" el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, la Resolución 10800 tampoco puede producir efectos al derivarse directa e inescindiblemente de las normas suspendidas. Como lo dijo la Sala en el Concepto 2315 de 2016: a partir de la decisión que ordena la suspensión de un acto administrativo, en este caso el referido Decreto 3366, no es posible adelantar actuaciones administrativas con fundamento en el, mandato que se transgrediría si se pretendiera aplicar la Resolución 10800 de 2003. Adicionalmente, las medidas cautelares tienen por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido, impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado".

Por tanto, pretender reconocer efectos a la Resolución 10800 para deducir de ella infracciones administrativas que materialmente son idénticas a las del Decreto 3366, suspendidas provisionalmente, haría nugatoria la decisión judicial adoptada por la Sección Primera del Consejo de Estado, y abriría las puertas a maniobras fraudulentas de la Administración en detrimento de los derechos de los ciudadanos. Piénsese en que bajo un designio arbitrario cada decreto reglamentario tuviese como gemelo un acto o resolución administrativa que lo reprodujera materialmente, con la esperanza de que al ser suspendido el primero, se acudiera a la presunción de legalidad del segundo para imponerlo a los ciudadanos. Ello desquiciaría el sistema jurídico y haría inoperante el aparato judicial, con la consecuente deslegitimación de las Instituciones. Esa es la filosofía que inspiraba al antiguo artículo 158 del CCA, y que se mantiene en el actual artículo 237 del CPACA, según el cual: Artículo 158. "Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido por quien los dicto 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..."

Y continuó la argumentación en lo relativo al decaimiento del acto administrativo contenido en la Resolución 18000 de 2003, así:

"De esta manera, si lo que se pretende es que suspendida una norma por decisión judicial no pueda ser aplicada por la Administración, ni exigir su cumplimiento, incluso si se acude al artificio de su reproducción posterior, mucho menos resultaría aceptable que se pretendiera la aplicación de la

norma suspendida mediante otra que corresponde a su simple reproducción y de menor jerarquía normativa -como la Resolución 10800-, contemporánea a ella. Así las cosas, la aplicación de la Resolución 10800 de 2003 en el lapso comprendido entre la suspensión provisional del Decreto 3366 de 2003 y la sentencia proferida el 19 de mayo de 2016, resultaba improcedente toda vez que transitoriamente había perdido su fuerza ejecutoria al suspenderse los efectos del Decreto 3366 de 2003.

Por último y no por ello menos importante, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es una medida preventiva que “busca la salvaguarda previa de derechos fundamentales por su violación y por el quebrantamiento de normas relevantes” , así como evitar “mayores consecuencias económicas desfavorables a la Entidad Pública Demandada, en caso que llegaran a prosperar las pretensiones de la demanda en la Sentencia, cuando sus efectos en virtud del tiempo se han incrementado notablemente”. Así las cosas, la aplicación de la Resolución 10800 de 2003 en el lapso de tiempo arriba indicado, no solo transgredió el derecho constitucional al debido proceso administrativo en su dimensión de inobservancia del principio de legalidad de las faltas y las sanciones, sino que ha generado múltiples procesos judiciales en contra de la Superintendencia de Transporte, tal como consta en las sentencias aportadas en la audiencia celebrada el 13 de febrero de 2019, en los cuales los jueces de instancia han condenado a esa Superintendencia por sancionar a sujetos de derecho con base en la citada Resolución, circunstancia que se torna irreversible con la declaratoria de nulidad decretada mediante la sentencia del 19 de mayo de 2016.

2.2. 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, de conformidad con la denominación prevista en el Decreto 2409 del 24 de

diciembre de 2018, –Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones 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”

Con todo lo dicho, es menester concluir que la Resolución 10800 de 2003 perdió su fuerza ejecutoria con posterioridad al 19 de mayo de 2016, por lo mismo, no puede ser sustento del ejercicio de la potestad sancionatoria en las materias que ese acto administrativo contenía y bajo esa perspectiva, los actos administrativos que impusieron sanciones tomando como fundamento la Resolución 10800 de 2003 y el Decreto Reglamentario 3366 de 2003, son pasibles de anulación por ser violatorios del debido proceso.

2.8 Análisis del caso concreto

Con el propósito de abordar el estudio del caso concreto, el Juzgado encuentra como hechos probados los que acto seguido se detallan:

2.8.1 Frente a la existencia del informe único de infracciones de tránsito

La evidencia indica que el día 9 de noviembre de 2015 a la altura de la calle 9 con Kra 38 de la ciudad de Cali, a través del informe único de infracciones de tránsito No. 76001-0023166 se detalla la comisión de la infracción 590, acorde a la Resolución No 010800 de 2003, realizada por el Agente identificado con la placa 109, adscrito a la Secretaría de Movilidad del Distrito de Cali, sobre el

vehículo de placas VBW 032, por "Vehículo prestando servicio R/ T.O cancelada Resol.4152.0.21.2033.."

2.8.2 Sobre el inicio y desarrollo de la investigación administrativa

La contestación de la demanda, da cuenta de que a través de la Resolución 4152.0.21.2348 del 29 de julio de 2017 se dio inicio a la investigación administrativa.

En la misma se resolvió abrir investigación administrativa a Fabio Mogrovejo en calidad de conductor del vehículo de placas VBW 032.

Así mismo se abrió investigación contra Álvaro Torres Guerrero en calidad de propietario del vehículo VBW 032 y contra la empresa de transporte Montebello S.A., en la que se encuentra adscrito dicho vehículo.

2.8.3 Frente a la determinación de sancionar a la sociedad demandante

La resolución 4152.010.21.0.8721, que obra en archivo 01 del expediente digital, amparada en las facultades legales conferidas por las Leyes 105 de 1993, 336 de 1996, 1437 de 2001, Decreto No. 1079 de 2015, entre otros, indica que, se sanciona a la empresa Transporte Montebello por haber permitido la prestación de un servicio público no autorizado en el vehículo de placas VBW032, con multa de 10 s.m.l.m.v, equivalente a \$6.443.500.

En ese mismo sentido se sancionó al señor Álvaro Efraín Torres por haber permitido con su omisión de vigilancia la prestación del servicio público no autorizado del vehículo de su propiedad de placas VBX848, con multa de cinco s.m.l.m.v.

De los argumentos del Distrito, se extraen las principales consideraciones expuestas a través de la Resolución No 4152.010.21.0.8721, así:

"(...)

Que el artículo 2.2.1.1.11.2. Idem manifiesta: ...La autoridad de transporte competente expedirá la tarjeta de operación únicamente a los vehículos legalmente vinculadas a las empresas de transporte público debidamente habilitadas, de acuerdo con la capacidad transportadora fijada a cada una de ellas."

Que el artículo 2.2.1.1 11.3. Idem Indica: "La tarjeta de operación se expedirá por el término de dos (2) años y podrá modificarse o cancelarse si cambian las condiciones exigidas a la empresa para el otorgamiento de la habilitación."

Que el artículo 1º de la Resolución No. 010800 del 12 de diciembre de 2003, expresa: "...Codificación. La codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor será la siguiente:

**... Infracciones por las que procede la inmovilización.*

Expediente No. 76-001-33-33-020-2019-00082-00

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 éste se preste contrariando las condiciones inicialmente otorgadas."

Que el Decreto 1079 de 2015 en su artículo 2.2.1.8.3.2. define el servicio no autorizado como: "... Entiéndase 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.

Que artículo 2.2.1.8.3.3. del mismo Decreto Indica: "... Los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que para el efecto reglamentará el Ministerio de Transporte. El informe de esta autoridad se tendrá como prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente".

Así mismo tenemos que el artículo 2.2.1.8.3.1. del Decreto 1079 de 2015 nos define que se debe entender por los documentos que soportan o sustenta la operación de los equipos, dicho artículo expresa: "... De acuerdo con la modalidad de servicio y radio de acción autorizado, los documentos que sustentan la operación de los equipos son:

2. Transporte público colectivo de pasajeros metropolitano, distrital o municipal: Tarjeta de operación."

Agrega el Distrito en su motivación normativa:

"(...)

Que el artículo 2.2.1.7.8.4.1. del Decreto 1079 de 2015 expresa: "...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".

Que el párrafo del artículo 45 de la Ley 336 de 1996, establece: "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."

Respecto de la conducta realizada la cual fue la prestación del servicio público de transporte de pasajeros no autorizado, es una conducta que si bien la desarrolló el conductor del vehículo, quien a su vez es su propietario, se establece que es el garante de las acciones que se realice con aquel, razón

por la cual, debe adoptar las medidas necesarias para vigilar y evitar que se infrinjan las normas al transporte, más aún en el tema de la prestación de un servicio público esencial, como es el transporte de personas, conducta que expone cierto riesgo al no contar con la debida autorización por parte del Estado, como quiera que éste es el encargado de garantizar y vigilar la prestación del servicio público de transporte, quien al no poder prestarlos en debida forma, delega esta función en las particulares celebrando un contrato de concesión con las empresas de transporte legamente constituidas, otorgando para su desarrollo una habilitación, que constituye una relación Estado - Empresa de Transporte, de tal manera, las empresas de transporte no son simples tramitadoras, como se anotó, sino verdaderos responsables de la actividad desplegada dado el interés inmerso en ella.

En consecuencia, es evidente que la empresa de transporte para el caso que nos ocupa, permitió que el vehículo continuara prestando el servicio público de transporte, sin la autorización debida - con tarjeta de operación cancelada, conducta que se configuró al no haber advertido al propietario del vehículo que evitara su circulación por las calles de la ciudad, retirar los emblemas de la empresa del mismo e igualmente solicitar a la Autoridad de Transporte la desvinculación del rodante de su parque automotor, puesto que si ya se le habla cancelado la tarjeta de operación, no existía motivo mantenerlo dentro del mismo y la liquidación del contrato de vinculación del vehículo entre el propietario y la empresa, siendo una conducta sancionable, lo cual también genera la inmovilización del vehículo de servicio público, puesto que el sentido de esta disposición de Inmovilización es evitar que se siga incurriendo en una conducta reprochable en aras de salvaguardar el interés general, el principio de seguridad y protección a los usuarios regentes de las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, pues la facultad de inmovilización de un vehículo está prevista en el código como una sanción accesoria, que se justifica sólo en los casos que por su gravedad y el grado de perturbación real, así lo ameriten. Sin embargo, más que una sanción la inmovilización es una medida preventiva tendiente a que con la infracción no se expongan en inminente riesgo, intereses jurídicamente protegidos como es la seguridad de los usuarios, lo cual se produjo con la conducta omisiva del propietario del mismo lo cual hace responsable de la conducta reprochable por haber pretermitido el cumplimiento a las normas del transporte.

Mediante la Resolución 4152.010.21.0.13399 de 29 de noviembre de 2018, se resolvió el recurso de reposición en contra de la Resolución 4152.010.21.0.8721, se destaca que lo planteado por el recurrente frente a una posible violación al debido proceso por parte del Distrito de Cali:

“(…)

*Ahora bien, frente a lo manifestado por el hoy recurrente en su escrito de Reposición al señalar que se le vulneró el debido Proceso al no agotarse la etapas procesales estipuladas en la ley 1437 de 2011, por cuanto no se le dio oportunidad de presentar alegatos de conclusión; cabe aclarar que en materia de transporte hay una norma especial la cual se encuentra reglada por la Ley **336 de 1996, Decreto 170 y 172 de 2001, Decreto 3366 de 2003, Resolución 010800 de 2003 y Decreto 1079 de 2015**. En ese orden de ideas, lo que no esté dispuesto en la normatividad antes mencionada y por remisión expresa se aplicaría lo determinado en la ley*

1437 del año 2011, pues el artículo 47 de la ley en mención es claro cuando determina que procedimientos se sujeta a las disposiciones del mismo, que a la letra reza:

"Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetaren a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes."

*Sin embargo, para el caso que nos ocupa y en vista de que **hay una norma especial que aplica para este caso nos remitimos a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 366 de 1996 Estatuto General de Transporte**, el cual determina lo siguiente:*

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 interior 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."

De lo anterior se logra evidenciar que el procedimiento se realizó conforme a lo dispuesto en el estatuto general de transporte y como se puede observar no se habla de alegatos de conclusión en ninguno de sus apartes.

Así pues, analizando se concluye que no se vulneró o desconoció al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de la Empresa de Transporte MONTEBELLO S.A, toda vez que la Secretaria de Movilidad del Municipio de Santiago de Cali, le garantizó e hizo efectivo el debido proceso en todos sus aspectos, destacándose que se hizo uso de la oportunidad y la forma debida; y garantías procesales observadas en el presente asunto.

Negrillas fuera de texto.

Efectuadas las anteriores precisiones, resalta esta instancia que para la solución del problema jurídico resultan importantes los pronunciamientos emanados por el Consejo de Estado a través de la sentencia de 19 de mayo de 2016 y el reciente concepto 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403) del 5 de marzo de 2019, con ponencia del consejero Germán Alberto Bula Escobar.

Así las cosas, lo primero que ha de indicarse es que desde la ejecutoria de la providencia que decretó la suspensión provisional de los artículos del Decreto Reglamentario 3366 de 2003, no podían imputarse infracciones administrativas

Expediente No. 76-001-33-33-020-2019-00082-00

tomando estas disposiciones como fundamento, y en esa medida habrá que resaltar también que, si bien la Resolución 10800 de 2003 no fue demandada en esa oportunidad, aconteció la pérdida de ejecutoriedad de dicho acto administrativo, porque desapareció el fundamento de derecho que dio lugar a su nacimiento en la vida jurídica.

Acto seguido conviene decir que, al declararse el decaimiento de ese acto administrativo, el informe único de infracciones de transporte tampoco podrá ser usado como medio de prueba, porque las conductas que ahí se describen, provienen de una norma suspendida, y al amparo de lo resuelto en el numeral 2 del artículo 91 del CPACA¹, la codificación de las infracciones de transportes traída en la Resolución 10800 de 2003 quedó incurso en la causal de pérdida de fuerza ejecutoria del acto, luego de que su fundamento, esto es, 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, fueran declarados nulos por el Consejo de Estado, en sentencia del 19 de mayo de 2016, razón por la cual, en este momento, no se encuentran produciendo efectos jurídicos.

Aquí, el Juzgado traerá a colación los conceptos de 8 y 16 de mayo de 2019 emitidos por el Ministerio de Transporte en el que, frente al fallo del Consejo de Estado de ese mismo año, en el que de manera puntual adujo que "(...) de conformidad con lo manifestado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto del 5 de marzo de 2019, en materia de transporte no es posible la aplicación de informes únicos de infracción de las normas de transporte, ni la inmovilización de vehículos de servicio público por las conductas contenidas en el Decreto 3366 de 2003 y que fueron declaradas nulas por el Consejo de Estado mediante sentencias del 24 de septiembre de 2009 y 19 de mayo de 2016, dada la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 10800 de 2003. Sobre el particular, como consecuencia de la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 10800 de 2003 referida por el Consejo de Estado, con ocasión de la nulidad del Decreto 3366 de 2003 no existe una disposición normativa que codifique las conductas que dan lugar a la imposición de informes únicos de infracción a las normas de transporte"

En el caso bajo estudio la apertura de la investigación administrativa a través de la Resolución No 4152.0.21.2348 de 19 de julio de 2017, fue incoada tomando como punto de partida el informe No. 76001-0023166 9 de noviembre de 2015, el cual tipificó como conducta infractora, el código 440, 437, 590. Sobre el particular se dijo en el mentado acto administrativo lo siguiente:

"Que mediante Informe Único de Infracciones de Transporte No. 0023166, del 9 de noviembre de 2015, la Autoridad de Tránsito, da conocimiento que el vehículo de placas VBW 032 conducido por el Sr. FABIO MOGROVEJO, se encontraba prestando el servicio de transporte público colectivo con tarjeta de operación

¹ **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:
(...)

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

cancelada, mediante Resolución No. 4152.0.21.2033 de 2015, por lo que, en consecuencia, no portaba la documentación en regla, incurriendo en una presunta comisión de una infracción a las normas del Transporte, de acuerdo al artículo 2.2.1.8.2.5. del Decreto 1079 de 2015 al Art. 1 y conforme a la Resolución 10800 de 2003, así:

Sanciones a las empresas de transporte público terrestre automotor colectivo, metropolitano, distrital y municipal de pasajeros o mixto.

404 Permitir la prestación del servicio en vehículos sin Tarjeta de Operación o con esta vencida.

Sanciones a los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de transporte público terrestre automotor colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción metropolitano, distrital o municipal

437 No portar los documentos que soportan la operación de los equipos.

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."

De lo dicho se concluye que la prueba principal de la investigación administrativa que dio lugar al presente medio de control, es el IUIT, que se utilizó como fundamento en la presente investigación, el cual está viciado, toda vez que el fundamento legal fue derogado mediante sentencia del 19 de mayo de 2016 proferida por el Consejo de Estado.

Otro aspecto que no puede pasarse por alto, es que el acto sancionatorio indicó como normas vulneradas el literal "e", parágrafo del artículo 46², el cual es un tipo en blanco y bajo las orientaciones del Consejo de Estado, resulta violatorio del principio de tipicidad.

Al amparo de lo referido, el acto administrativo de apertura de la investigación no dijo de manera precisa cuál era la norma legal que presuntamente se vulneró, porque se insiste en que de acuerdo con las consideraciones del Tribunal de Cierre de esta Jurisdicción en la sentencia de 2016 y el concepto de 2019, no era posible imponer sanción a la actora en las condiciones reguladas por la tantas veces cuestionada Resolución 10.800 de 2003.

Por último, no está de más mencionar que, al momento de comisión de la presunta falta, es decir, el 09 de noviembre de 2015, la primera providencia que 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 ya se encontraba ejecutoriada y por lo tanto, al tratarse de una actuación posterior al pronunciamiento del Órgano de Cierre, se vieron afectadas por la

² **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:

(...)

e) En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte.

decisión judicial que anuló los artículos citados de 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.

Las razones anotadas conllevan a que el Juzgado declare la nulidad parcial de la Resolución No. 4152.010.21.0.8721 del 28 de septiembre de 2.018, y Resolución No. 4152.010.21.0.13399 del 29 de noviembre de 2.018, proferidas por el Distrito de Santiago de Cali mediante las cuales se sanciona a la empresa Transportes Montebello S.A., por haber permitido la prestación de un servicio público no autorizado en el vehículo de placas VBW-032, con multa de diez (10) S.M.M.L.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 pesos (\$ 6.443.500)".

Cabe aclarar que la nulidad aquí declarada solo beneficia a la sociedad demandante y no a los señores Álvaro Efraín Torres Guerrero y Fabio Enrique Mogrovejo Arbeláez, propietario y conductor del vehículo involucrado en los hechos materia del presente proceso.

A título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la entidad demandada que cancele las anotaciones registradas en todos los sistemas informáticos y bases de datos cuya titularidad corresponda a la sociedad Transportes Montebello S.A. identificada con NIT 800.004.283, con ocasión de la sanción impuesta a raíz de la comisión de la "falta" investigada dentro de proceso administrativo signado con el *IUT No. 76001-0023166*, de conformidad con lo argumentado en la parte motiva de este proveído y en consecuencia no hay lugar a establecer y/o ejecutar la multa decretada en contra de la empresa de transportes, respecto del vehículo de placas VBW032.

De otra forma respecto a los argumentos expuestos por las aseguradoras en el sentido de que la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual No. 1501215001154 expedida por Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., no estaba vigente para la fecha en que se inició la investigación e impuso la sanción en contra de la sociedad Transportes Montebello S.A., y que el objeto del seguro es amparar los hechos u omisiones que le causen daños a terceros y no los actos administrativos que puedan vulnerar derechos el Despacho considera lo siguiente:

a) Mediante auto interlocutorio No. 474 del 13 de noviembre de 2023, el Despacho admitió el llamamiento en garantía propuesto por el Distrito de Santiago de Cali, en contra de Mapfre Seguros Generales de Colombia, Allianz Seguros S.A, Compañía de Seguros Colpatria, QBE, Aseguradora Solidaria de Colombia, Chubb Seguros Colombia, SBS, HDI Seguros.

De los documentos aportados para el llamamiento en garantía se encuentran la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual No. 1501250001154, expedida por la Aseguradora Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., en coaseguro con Allianz Seguros S.A, Compañía de Seguros Colpatria y QBE como aseguradoras del riesgo.

b) Dicha póliza según se valida tiene como coberturas P.L.O, PREDIOS LABORALES Y OPERACIONALES, Responsabilidad civil patronal, Gastos médicos y hospitalarios, Responsabilidad civil y parqueaderos, Responsabilidad civil para contratistas y subcontratistas, Responsabilidad civil vehículos propios y no propios, Responsabilidad civil productos y Responsabilidad civil cruzada, siendo el objeto del seguro , *"amparar los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales incluyendo los perjuicios morales y de vida en relación y el lucro cesante, que cause a terceros el asegurado, con motivo de la responsabilidad civil en que incurra o le sea imputable de acuerdo con la Ley colombiana, durante el giro normal de sus actividades"*.

La vigencia de la póliza corresponde a 28 de marzo de 2015 hasta el 16 de noviembre de 2015.

Adicionalmente se encuentra la póliza No 420-80-994000000054 de la Aseguradora Solidaria de Colombia, igualmente con coaseguro con las compañías CHUBB Seguros Colombia, SBS, HDI Seguros, vigentes al presunto momento de los hechos que dieron motivo al presente litigio.

La cobertura y objeto del seguro corresponde a *"amparar los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales incluyendo los perjuicios morales y de vida en relación y el lucro cesante, que cause a terceros el asegurado, con motivo de la responsabilidad civil en que incurra o le sea imputable de acuerdo con la Ley colombiana, durante el giro normal de sus actividades"*.

En este caso la vigencia de la misma va desde el 24 de mayo de 2018 hasta 29 de mayo de 2019.

c) Lo primero que se advierte es que las pólizas propuestas por la parte demandada corresponden a coberturas derivadas de los daños y perjuicios causados como consecuencia de la acción u omisión o de la ocurrencia de un hecho dentro de los amparos cubiertos como son los perjuicios morales, de vida, de relación y lucro cesante por responsabilidad civil. En ese orden de ideas se puede concluir que conforme a la condena impuesta al Distrito dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por la nulidad de las Resoluciones 4152.010.21.0.8721 del 28 de septiembre de 2.018, y Resolución No. 4152.010.21.0.13399 del 29 de noviembre de 2.018, no existe obligación o responsabilidad de las aseguradoras llamadas en garantía frente a lo decidido en el presente litigio, toda vez que lo aquí discutido no deviene en un perjuicio derivado de las coberturas referidas, por lo cual resulta procedente disponer de la falta de legitimación en la causa material por pasiva dentro del llamamiento propuesto al interior del presente proceso.

Finalmente resulta necesario aclarar frente a la Resolución No. 4152.010.21.0.8721 del 28 de septiembre de 2.018, en su parte resolutoria refiere que la sanción fue impuesta al vehículo de placas VBX848, lo cierto es que de los hechos y pruebas arrimadas al expediente el informe de tránsito y la respectiva sanción corresponden al vehículo de placas VBW032.

7.8 Costas

El numeral 8° del artículo 365 del CGP dispone que solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida que las mismas sean comprobadas. En el asunto concreto, el Despacho no encuentra que se hayan causado costas procesales, de manera que se abstendrá de imponer condena por este particular. La misma apreciación se realiza sobre las agencias en derecho.

Conforme con lo expuesto, el Juzgado Veinte Administrativo Mixto del Circuito Judicial 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 las Resoluciones No. 4152.010.21.0.8721 del 28 de septiembre de 2.018, y Resolución No. 4152.010.21.0.13399 del 29 de noviembre de 2.018, proferidas por el Distrito de Santiago de Cali, mediante las cuales se sanciona a la empresa Transportes Montebello S.A., por haber permitido la prestación de un servicio público no autorizado en el vehículo de placas VBW-032, con multa de diez (10) S.M.M.L.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 Pesos (\$ 6.443.500).

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR A LA ENTIDAD DEMANDADA QUE CANCELE LAS ANOTACIONES** registradas en todos los sistemas informáticos y bases de datos cuya titularidad corresponda a la sociedad Transportes Montebello S.A. identificada con NIT 800.004.283, con ocasión de la sanción impuesta a raíz de la comisión de la "falta" investigada dentro de proceso administrativo signado con el *IUT No. 76001-0023166*, de conformidad con lo argumentado en la parte motiva de este proveído, no hay lugar a establecer y/o ejecutar la multa decretada en contra de la empresa de transportes, respecto del vehículo de placas VBW032.

La nulidad aquí declarada solo beneficia a la sociedad demandante y no a los señores Álvaro Efraín Torres Guerrero y Fabio Enrique Mogrovejo Arbeláez, propietario y conductor del vehículo involucrado en los hechos materia del presente proceso.

TERCERO: DECLARAR la falta de legitimación en la causa material por pasiva dentro del llamamiento en garantía realizados a las aseguradoras vinculadas en el presente proceso.

Expediente No. 76-001-33-33-020-2019-00082-00

CUARTO: ABSTENERSE DE CONDENAR EN COSTAS a la Entidad Demandada, según las consideraciones previas.

QUINTO: La Entidad condenada dará cumplimiento a esta providencia en los términos previstos por los artículos 192 y 195 concordado con el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

SEXTO: En firme este fallo, devuélvase al demandante, si lo hubiere, el excedente de las sumas consignadas para gastos del proceso; cancélese la radicación y archívese el expediente, previa anotación los sistemas informáticos con los que cuenta el Despacho.

SEXTO: NOTIFICAR la presente sentencia, conforme lo dispone el artículo 203 del CPACA, por ser norma especial aplicable a este tipo de providencias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
JAIRO GUAGUA CASTILLO
Juez

Se deja constancia que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>

wec