

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Ref: EXP. No. 110013341045201700170-01**

**Demandante: LÍDERES EN TRANSPORTES ESPECIALES S.A.,  
LIDERTRANS S.A.**

**Demandado: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO**

**SENTENCIA DE APELACIÓN**

**SISTEMA ORAL**

Decide el Tribunal el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 8 de octubre de 2018, proferida en Audiencia Inicial por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá. D.C., por medio de la cual se accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

**La demanda**

La Empresa Líderes en Transportes Especiales S.A., Lidertrans S.A., mediante apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante el C.P.A.C.A.), pidió la nulidad de los siguientes actos (Fls. 52 a 67 c.1).

Resolución No. 19450 de 7 de junio de 2016 “Por la cual se falla la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 16178 del 17 de octubre de 2014 contra la

empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor **LIDERES EN TRANSPORTES ESPECIALES S.A. –LIDERTRANS S.A** Identificada con el NIT 8300680502”, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transporte (Fls. 2 a 12 c.1).

Resolución No. 44221 de 1 de septiembre de 2016 “Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la empresa de transporte público terrestre automotor especial **LIDERES EN TRANSPORTES ESPECIALES S.A. – LIDERTRANS S.A.**, identificada con el N.I.T. **8300680502**, contra la **Resolución No. 19450 del 7 de junio de 2015 (sic)**”, expedida por la Superintendente Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor (E) de la Superintendencia de Puertos y Transporte (Fls. 13 a 15 c.1).

Resolución No. 11806 de 12 de abril de 2017 “POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 19450 DEL 07 DE JUNIO DE 2016, POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONÓ A LA EMPRESA DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL LIDERES EN TRANSPORTES ESPECIALES S.A. LIDERTRANS S.A. IDENTIFICADA CON NIT. No. 8300680502.”, expedida por el Superintendente de Puertos y Transportes (Fls. 16 a 24 c.1).

Como consecuencia de lo anterior, pidió que a título de restablecimiento del derecho: (i) se declare que la demandante no está obligada a cancelar las sumas de dinero correspondientes a la sanción impuesta mediante los actos acusados, y en el evento en que se realice el pago se ordene la devolución de lo pagado más los intereses; (ii) se ordene el pago a favor de la demandante de la suma de \$5.000.000, a título de perjuicios materiales, por el concepto de gastos de defensa; (iii) se ordene el pago, a favor de la

demandante, del equivalente a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a título de indemnización por perjuicios morales.

Así mismo, pidió que las condenas sean actualizadas en los términos del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, que se condene a la demandada al pago de los intereses moratorios desde la ejecutoria del fallo hasta cuando el pago se haga efectivo, de conformidad con el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 y que se condene a la demandada a dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, solicitó que se condene en costas a la entidad demandada.

### **Hechos**

La parte demandante fundamentó su demanda en los siguientes.

La Policía de Tránsito elaboró el Informe Único de Transporte No. 13754282 en relación con el vehículo de placas SWL-695 perteneciente a la flota transportadora de la empresa Líderes en Transportes Especiales S.A. (en adelante Lidertrans S.A.), por transgredir el Código de la Infracción 587 del artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003.

La Superintendencia de Puertos y Transporte, por medio de la Resolución No. 16178 de 17 de octubre de 2014, abrió investigación administrativa en contra de Lidertrans S.A., por la presunta infracción del Código 587 del artículo 1° de la Resolución No. 10800 de 2003, en concordancia con lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Lidertrans S.A. presentó los descargos respectivos, e hizo unas solicitudes probatorias.

La Superintendencia de Puertos y Transporte profirió la Resolución No. 19450 de 7 de junio de 2016, mediante la cual declaró responsable a Lidertrans S.A. y la sancionó con una multa de \$ 2.947.500, por incurrir en la infracción prevista en el Código 518 de la Resolución No. 10800 de 2003, en concordancia con lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Contra la decisión anterior, Lidertrans S.A. interpuso recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación.

Mediante la Resolución No. 44221 de 1 de septiembre de 2016, la Superintendencia de Puertos y Transporte resolvió el recurso de reposición, en el sentido de confirmar la sanción impuesta.

El 14 de septiembre de 2016, Lidertrans S.A., en ejercicio del derecho de petición, solicitó a la demandada que antes de decidir el recurso de apelación, subsanara los vicios que recaían en el proceso administrativo sancionatorio. A través de la Resolución No. 11806 de 12 de abril de 2017, el Superintendente de Puertos y Transporte desató el recurso de apelación, en el sentido de confirmar la decisión recurrida, pero no se pronunció sobre la nulidad procesal elevada.

La demandante señaló como normas vulneradas las siguientes.

Constitución Política, artículos 29 y 209.

Ley 1437 de 2011, artículos 3, 14, 20, 52 y 208.

Ley 336 de 1996.

Código de Procedimiento Civil, artículo 140.

Resolución No. 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, artículo 1.

En apoyo de sus pretensiones la actora adujo, en síntesis, el siguiente cargo de violación.

### **Infracción de las normas en que debieron fundarse los actos demandados**

La aplicación del literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 es violatoria del artículo 29 de la Constitución, por cuanto la falta tipificada en los códigos 587 y 518 de la Resolución No. 10800 de 2003 no cumple con el requisito de la reserva legal, de conformidad con lo manifestado por el Consejo de Estado en la sentencia de 19 de mayo de 2016, Consejero Ponente, Dr. Guillermo Vargas Ayala, toda vez que no fue expedida por el Congreso de la República sino por el ejecutivo. Por lo tanto, no se puede integrar esta resolución con el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

La conducta específica consistente en la prestación de un servicio sin llevar el Extracto de Contrato, no está contemplada en el régimen sancionatorio (artículos 45 y 46 de la Ley 336 de 1996). Por ende, no habiendo ley que contemple la falta específica contemplada en el Informe de Transporte, mal podría invocarse el literal e) del artículo 46 ibídem.

Lidertrans S.A. solamente puede ser investigada y sancionada por incurrir en alguna de las conductas definidas desde el Código 506 al 533 de la Resolución No. 10800 de 2003. La conducta supuestamente infractora (Código 587) corresponde a una situación fáctica que origina la inmovilización del vehículo, la cual solo debe perdurar mientras se clarifican los hechos. En este caso, la policía de tránsito aplicó la sanción de inmovilización, mientras el conductor pudo consultar y explicar la situación.

La norma no establece que el Código 587 tenga como destinatarios a las empresas de servicio especial, mientras que la codificación que va desde el Código 506 a 533 sí explica las faltas que pueden cometer las empresas de transporte público terrestre automotor especial.

Además, se pretende sancionar a la demandante por violación del Código 590, el cual no está contemplado en el listado taxativo de infracciones previstas en los códigos 506 a 533.

De otro lado, se debe tener en cuenta que la entidad demandada no se pronunció con respecto a la solicitud de nulidad presentada el 14 de septiembre de 2016, circunstancia que vulnera el artículo 29 de la Constitución.

La calificación de garante, otorgada por la Superintendencia de Puertos y Transporte, no se configura ya que dada la dinámica en la que se desenvuelve la prestación del servicio de transporte terrestre especial y la existencia de contratos de vinculación, que son de administración de la flota, es imposible para la empresa conocer y evitar comportamientos de

propietarios y/o conductores y/o monitoras, como el que ocupa esta investigación.

No se incurrió en una omisión trascendente. No puede reprochársele que no haya actuado, en tanto no estaba en condiciones de evitar el resultado o aminorar el riesgo a través de la acción debida, ya que no tuvo conocimiento de la situación típica, es decir, que el resultado se iba a producir, como tampoco contaba con los medios necesarios para impedirlo y la posibilidad de utilizarlos con el propósito de, efectivamente, evitarlo.

Es una realidad que la posición de garante respecto de la operación diaria del vehículo recae tanto en el propietario y/o conductor, no solo porque el vehículo en virtud del contrato de vinculación está en total disposición de ellos, sino porque dicho contrato establece dentro de las obligaciones del propietario la de operar el vehículo dando cabal cumplimiento a las normas de transporte y la de sujetarse al plan de rodamiento de la empresa.

En el presente asunto, no se demostró que la empresa tuviera conocimiento del hecho dañoso, ni que tuviera la posibilidad, en concreto, de evitarlo; además, que las obligaciones asignadas en el Decreto 174 de 2001 y en el contrato de vinculación no le entregaron a la empresa el cuidado directo del automotor.

Por ende, se dejó de señalar expresamente en que consistió la omisión precisa que obliga atribuirle la falta, pese a que, tampoco puede desconocerse, que esta fue ejecutada por un tercero, incluso por la misma persona que directamente tiene a su cargo el cuidado del vehículo.

Lo anterior, constituye una verdadera violación del principio de exclusión de la responsabilidad objetiva.

En relación con la prestación del servicio bajo el cumplimiento de las normas establecidas por el Ministerio de Transporte en materia del Extracto de Contrato, Lidertrans S.A. expidió y entregó el respectivo extracto y veló para que el conductor lo portara en el momento de la prestación del servicio, cuando se levantó el Informe de Transporte No. 13754282.

Para demostrar la puesta en marcha de las medidas adoptadas en el sentido antes señalado, resulta útil, conducente, razonable y necesario escuchar el testimonio del conductor del vehículo, como en efecto se solicitó en los descargos, pero la demandada se negó, injustificadamente, a decretarlo, afectando así el derecho de defensa.

Lidertrans S.A. no incurrió en la infracción prevista en el Código 518 de la Resolución No. 10800 de 2003, por cuanto no permitió, bajo ninguna circunstancia, que el vehículo de placas SWL-695 prestara el servicio de transporte público sin llevar el Extracto de Contrato, pues la empresa celebró el contrato de transporte, expidió el extracto y lo entregó previo a la prestación del servicio; e, igualmente, veló porque la operación del vehículo se ajustara a las normas que gobiernan la prestación del servicio de transporte especial.

De acuerdo con la versión de los hechos del conductor, lo ocurrido el 9 de julio de 2013 fue que las personas que transportaba, pertenecían al grupo específico de personas que contrataron con Lidertrans S.A. la prestación del servicio público escolar, pero que no estaban relacionadas en el Extracto de

Contrato que portaba, ya que no existe para la empresa la obligación legal de enlistarlas en dicho documento.

De conformidad con la Resolución No. 1069, reglamentaria de los Formatos Únicos de Extracto de Contrato, expedida por el Ministerio de Transporte, las empresas no están obligadas a relacionar los pasajeros en el Extracto de Contrato.

En el caso en concreto, cuando el policía de tránsito levantó el informe de transporte, calificó los hechos de manera errada puesto que consideró que no portaba el Extracto de Contrato por el hecho de que las personas que transportaba en el vehículo no aparecían en el Extracto de Contrato que llevaba.

### **La sentencia de primera instancia**

El Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante sentencia de 8 de octubre de 2018, proferida en Audiencia Inicial, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda en los siguientes términos (Fls. 162 a 166 c.1.).

**“PRIMERO.- DECLARÁSE** la nulidad de las Resoluciones No. 19450 del 7 de junio de 2016, 44221 del 1 de septiembre de 2016, y No. 11806 del 12 de abril de 2017, proferidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, por las razones expuestas.

**SEGUNDO.-** A título de restablecimiento del derecho, **DECLARÁSE** que la sociedad Lideres (sic) en Transportes Especiales S.A. – Lidertrans S.A, no está obligada a pagar la sumas determinadas por la Superintendencia de Puertos y Transporte a título de multa en los actos administrativos demandados.

**TERCERO.- NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.”.

Las consideraciones que se tuvieron en cuenta para acceder parcialmente a las súplicas de la demanda, fueron las siguientes.

Revisados los actos demandados se encuentra que la sanción censurada se impuso con fundamento en la vulneración de lo previsto en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con los Códigos de Infracción 518 y 587 del artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003.

Así las cosas, resulta pertinente traer a colación la interpretación que el H. Consejo de Estado le dio al literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, a través de la sentencia de 19 de mayo de 2016, dentro del expediente con radicado No. 2008-00107, acumulado al 2008-00098, con ponencia del Consejero Guillermo Vargas Ayala, de lo que se destaca que el régimen sancionatorio en materia de transporte es de reserva del Legislador.

En consecuencia, el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 contiene una norma de carácter abierto, característica en virtud de la cual para su aplicación debe ser complementada con otra disposición que contemple de forma específica la infracción al régimen de transporte en la que se ha incurrido.

En el caso concreto, la imposición de la sanción objeto de censura obedeció a que la demandada encontró acreditada la vulneración del literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con los Códigos de Infracción 518 y 587, previstos en el artículo 1 de la Resolución No. 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, es decir, que las infracciones que la Superintendencia de Puertos y Transporte tuvo como complemento para proceder a la aplicación de la primera de las disposiciones mencionadas,

no podían ser utilizadas para ese efecto, en la medida que fueron expedidas por dicho ministerio en ejercicio de la potestad reglamentaria contemplada en el artículo 189, numeral 11, de la Carta, y no por el Legislador.

Por ende, se vulneró el derecho al debido proceso a Lidertrans S.A., pues uno de los presupuestos básicos del tipo sancionatorio administrativo consiste en que la conducta o comportamiento que de lugar a la aplicación de la sanción esté determinada en el cuerpo normativo.

La Constitución Política se erige como fuente esencial, y las leyes como desarrollo de lo previsto en la norma fundante, de suerte que todo acto contrario a la Constitución deviene inconstitucional, en consecuencia, todo acto contrario a la Constitución y a la Ley resulta ilegal y, en esa medida, debe ser excluido del ordenamiento jurídico o inaplicado en el caso concreto objeto de estudio.

En conclusión, se puede afirmar que la expedición de la Resolución No. 10800 de 2003, por parte del Ministerio de Transporte constituye una verdadera extralimitación de la potestad reglamentaria prevista en la Carta Política pues, se reitera, a través de dicho acto administrativo ejerció una facultad que de manera exclusiva ha sido conferida al Legislador, lo que implica que no se ajustado a derecho que la misma hubiere sido utilizada por la Superintendencia de Puertos y Transporte como sustento para la imposición de la sanción que hoy censura la sociedad demandante. En consecuencia, se debe declarar frente a la misma la excepción de ilegalidad y, por lo tanto, proceder a su inaplicación para, con fundamento en ello, concluir que la sociedad demandante logró desvirtuar la presunción de

legalidad que amparaba los actos acusados, por lo que se declarará la nulidad de los mismos.

### **El recurso de apelación**

La Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante escrito radicado el 18 de octubre de 2018, interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida en audiencia inicial (Fls. 172 a 182 c.1.).

Los argumentos respectivos serán expuestos, más adelante, al momento de analizar las razones esgrimidas contra la sentencia de primera instancia.

### **Actuación procesal surtida en esta instancia**

Mediante auto de 10 de julio de 2019, se admitió el recurso de apelación (Fl. 4 c. apelación.).

Mediante proveído de 24 de julio de 2019, se corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que alegaran de conclusión y, vencido este, al Ministerio Público para que emitiera su concepto. (Fl. 8 c. apelación.).

### **Alegatos de conclusión**

Las partes guardaron silencio.

### **Concepto del Ministerio Público**

El Agente de Ministerio Público no rindió concepto.

## **Consideraciones de la Sala**

### **Problema jurídico planteado**

Consiste en determinar si hay lugar a revocar la decisión adoptada en Audiencia Inicial del 8 de octubre de 2018, por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., conforme a los términos planteados por la apelante.

### **Fijación del litigio**

La Sala procederá a estudiar si la Resolución No. 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, es una reproducción de las infracciones previstas en el Decreto 3366 de 2003, específicamente de la infracción consistente en permitir la prestación del servicio en un vehículo que no llevaba el Extracto del Contrato respectivo.

### **Análisis de los argumentos formulados contra la sentencia de primera instancia.**

#### **Argumentos de la apelante. Superintendencia de Puertos y Transporte**

La Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, no codificó las sanciones del Decreto 3366 de 2003. Esa codificación obedece a la tipicidad de las conductas descritas en la Ley 336 de 1996 y demás reglamentos del transporte. El artículo 46 de la Ley 336 de 1996 se ocupa, específicamente, de la sanción de multa, en el sentido de indicar las conductas que son susceptibles de dicha sanción, su graduación o parámetros y un rango de 1 a 700 salarios mínimos mensuales vigentes para

imponer las multas respectivas.

Los términos en los que se regula su aplicación permiten concluir que la multa es la sanción que se ha de imponer como regla general en todos los casos o conductas de los referidos sujetos que constituyan violación a las normas de transporte, en tanto que las demás sanciones son excepcionales, en cuanto se aplican en medida en que estén previstas o indicadas expresamente para casos o conductas específicas, tal como aparece consignado en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

La previsión del literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, es una norma en blanco que se llena a partir de las normas de transporte que se expidan a la cuales se acude para determinar la infracción, tales como el Decreto 1079 de 2015, la Resolución No. 1069 de 2015, la Resolución No. 4185 de 2008, entre otras. Este literal fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 1997.

Es claro, entonces, que la tipificación de las conductas sancionatorias se encuentra en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, de ahí que la resolución mencionada no crea ni establece conductas sancionatorias, sino que las codifica.

Según la sentencia del Consejo de Estado de 19 de mayo de 2016, que declara la nulidad del Decreto 3366 de 2003: *“(el) artículo 46 tipifica las conductas que constituyen faltas que deben ser sancionadas con multa, el literal e), establece que se deberán aplicar en “los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas de transporte” lo que ello significa es que se hace extensiva la imposición de sanción a las demás faltas previstas en otras normas que no tengan señalada una sanción distinta o específica, es decir, se convierte el literal e en*

*una conducta “abierta” lo que implica que dicha norma está llamada a integrarse con otras.”.*

La Resolución No. 10800 de 2003 se expide con fundamento en el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, el cual no fue declarado nulo por el Consejo de Estado, fue compilado en el Artículo 2.2.1.8.3.3 del Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte (Decreto 1079 de 2015), lo que quiere decir que el formato por el cual se establece el Informe Único de Infracciones de Transporte que se adopta por medio de la Resolución No. 10800 de 2003 está totalmente vigente.

### **Análisis de la Sala**

Con el fin de resolver sobre los argumentos expuestos por la apelante, la Sala estima necesario tener claridad sobre la conducta atribuida a la sociedad Lidertrans S.A., que fue objeto de sanción de multa por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte. Con tal propósito, la Sala se remitirá al contenido del acto administrativo sancionatorio (Resolución No. 19450 de 7 de junio de 2016, Fls. 2 a 12 c.1.).

“(…)

#### **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

(…)

Hechas las anteriores precisiones, se continuará con el estudio de fondo del asunto, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley 336 de 1996 en concordancia con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, observando que se procedió a formular cargos en contra de la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor **LIDERES EN TRANSPORTES ESPECIALES S.A – LIDERTRANS S.A** identificada con NIT **8300680502**, mediante Resolución N° 16178 del 17 de octubre de 2014 por la cual se abre investigación administrativa, por incurrir en la conducta artículo 1° de la Resolución 10800 con código de infracción N° 587, conducta enmarcada en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

(…)

#### **DE LA CONDUCTA INVESTIGADA**

Para el presente caso, se tiene que el vehículo de placas SWL-695 que se encuentra vinculado a la empresa de Servicio Público Terrestre Automotor **LIDERES EN TRANSPORTES ESPECIALES S.A – LIDERTRANS S.A** identificada con el NIT 8300680502 según se observa en el diligenciamiento de la casilla 16 del Informe Único de Transporte se encontraba prestando el servicio de transporte especial sin portar el extracto de contrato hecho que configura claramente una infracción a la norma por la prestación de un servicio sin los documentos que lo sustentan toda vez que la empresa investigada se encuentra habilitada para la prestación del servicio público de transporte especial.

Así las cosas, queda claro que al estar prestando un servicio sin contar con los documentos requeridos para ello se está incurriendo en una falta contra lo estipulado en la Resolución 10800 de 2003 en relación a la infracción 518 que reza en uno de sus apartes “(...) Permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato (...)”, por lo tanto queda debidamente configurada la contravención a la norma.

### REGIMEN SANCIONATORIO

Debido a que el expediente obra como plena prueba el Informe Único de infracciones de Transporte N° 13754282, impuesto al vehículo de placas SWL-695, por haber vulnerado las normas de servicio público de transporte terrestre automotor especial este Despacho declarara responsable a la empresa investigada por incurrir en la conducta descrita en el de infracción 587 del artículo 1° de la Resolución 10800 de 2003, esto es; “(...) Cuando se compruebe la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del vehículo y sólo por el tiempo requerido para clarificar los hechos (...)”, en atención a lo normado en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, por lo tanto, existe una concordancia específica e intrínseca con el código de infracción 518 del artículo 1° de la Resolución 10800 de 2003 que reza; “(...) permitir la prestación del servicio sin llevar el Extracto del Contrato (...)” (...)”  
(...)

### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar **RESPONSABLE** a la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial **LIDERES EN TRANSPORTES ESPECIALES S.A – LIDERTRANS S.A** identificada con el NIT 8300680502 por incurrir en la conducta descrita en el código de infracción 587 concordancia con el código de infracción 518 de la Resolución 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, en atención a lo normado en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** SANCIONAR con multa de cinco (05) salarios mínimos mensuales legales vigentes para la época de la comisión de los hechos, es decir, para el año 2013 equivalentes a **DOS MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y SISE MIL QUINIENTOS PESOS** m/cte (\$2.947.500.00) a la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre

Automotor Especial **LIDERES EN TRANSPORTES ESPECIALES S.A – LIDERTRANS S.A** Identificada con el NIT 8300680502 conforme a lo señalado en la parte motiva de esta decisión”.

Según los apartes transcritos, la Superintendencia de Puertos y Transporte declaró responsable a la sociedad Lidertrans S.A. por incurrir en la conducta descrita en el artículo 1, Código de Infracción 587 de la Resolución No. 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, en concordancia con el Código de Infracción 518 ibídem, en atención a lo previsto en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 y, consecuentemente, la sancionó con una multa de \$2.947.500, equivalente a cinco Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes, por permitir la prestación del servicio sin llevar el correspondiente Extracto del Contrato.

Explicado lo anterior, pasará la Sala a analizar los argumentos expuestos en el recurso de apelación por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, los cuales, en síntesis, cuestionan que el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003 haya sido anulado por el Consejo de Estado pues, a su juicio, fue compilado en el Artículo 2.2.1.8.3.3 del Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte (Decreto 1079 de 2015), lo que quiere decir que el formato, con base en el cual se establece el Informe Único de Infracciones de Transporte, adoptado por medio de la Resolución No. 10800 de 2003, está totalmente vigente.

Además, señaló que la Resolución No. 10800 de 2003 no es una reproducción idéntica del Decreto 3366 de 2003; y que el artículo 46 de la Ley 336 de 1996 se ocupa específicamente de la sanción de multa, en el sentido de indicar las conductas que son susceptibles de esa sanción y su graduación o parámetros para el efecto, que señala como sanción para el transporte

terrestre un rango de 1 a 700 salarios mínimos legales mensuales vigentes como multa.

En tal sentido, estima la recurrente que lo previsto en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, es una norma en blanco que se llena a partir de las normas de transporte que se expidan, a la cuales se acude para determinar la infracción, tales como el Decreto 1079 de 2015 y las resoluciones Nos. 1069 de 2015 y 4185 de 2008, entre otras.

Con el fin de emitir un pronunciamiento sobre los argumentos expuestos por la entidad pública recurrente, la Sala estima del caso analizar la sentencia de 19 de mayo de 2016 por medio de la cual el Consejo de Estado declaró la nulidad de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 57 del Decreto 3366 de 21 de noviembre de 2003.

#### **“5.4. Problema jurídico.**

Evacuados las cuestiones anteriores, corresponde a la Sala 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 están o no viciados de nulidad por extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria por desconocimiento de la reserva de ley en materia sancionatoria.

[...]

#### **5.5. Análisis del caso.**

Resolver los interrogantes planteados supone estudiar lo relativo a la Potestad Reglamentaria, principio de legalidad y la reserva de ley.

#### **Potestad reglamentaria, principio de legalidad y reserva de ley.**

En los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57 del Decreto 3366 de 2003, normas demandadas, el Gobierno Nacional estableció el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y determinó unos procedimientos para imponerlas.

En las demandas acumuladas en el presente proceso se esgrimió como argumento fundamental de las acusaciones contra las normas demandadas que se habían extralimitado las funciones otorgadas por la Ley 336 de 1996 toda vez que el Decreto 3366 de 2003, señaló unas conductas que no tienen respaldo legal y unos rangos de multas en SMMLV, para las conductas sancionadas, limitándolas entre: 1 a 3, 3 a 5, 6 a 10 y de 11 a 15 SMMLV, como se puede verificar en sus 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 y la Ley 336 de 1996 y que a juicio de los actores, el poder legislativo ya dispuso lo pertinente al señalamiento del rango, para establecer las multas a las conductas sancionables, tanto las señaladas de manera clara y expresa, como las demás que constituyan unas violaciones a las normas de transporte, en aplicación de los parámetros entre uno (1) SMMLV y setecientos (700) SMMLV según lo dispuesto en el parágrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

En la Ley 105 de 1993, que contiene disposiciones básicas sobre transporte y en la Ley 336 de 1996 por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte, el legislador estableció el régimen sancionatorio en esta materia.

El artículo 9º de la Ley 105 de 1993 estableció que *“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”*. En este artículo se precisó quiénes son sujetos de sanción y cuáles son las sanciones aplicables, discriminándolas en amonestación, multas, suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora, y la inmovilización o retención de vehículos.

Por su parte, el Capítulo Noveno del Título Primero de la Ley 336 de 1996 (artículos 44 a 52) regula las *“sanciones y procedimientos”* en materia de transporte público. En el artículo 46 de esta ley se prevé lo siguiente:

***“Artículo 46.-Con base en la graduación que se establece en el presente artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:***

- a. Cuando el sujeto no le haya dado cumplimiento a la amonestación;*
- b. En caso de suspensión o alteración parcial del servicio;*
- c. En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante;*
- d. Modificado por el art. 96, Ley 1450 de 2011. En los casos de incremento o disminución de las tarifas o de prestación de servicios no autorizados, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites*

*permitidos sobre dimensiones, peso o carga, eventos en los cuales se impondrá el máximo de la multa permitida, y*

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

*Parágrafo.-Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada modo de transporte:*

- a. Transporte terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- b. Transporte fluvial: de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- c. Transporte marítimo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- d. Transporte férreo: de uno (1) mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes, y*
- e. Transporte aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes.”*

En ese orden dicho artículo 46 tipifica las conductas que constituyen faltas que deben ser sancionadas con multa, el literal e, estable que se deberán aplicar en **“los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas de transporte”** lo que ello significa es que se hace extensiva la imposición de sanción a las demás faltas previstas en otras normas que no tengan señalada una sanción distinta o específica, es decir, se convierte el literal e en un conducta “abierta” lo que implica que dicha norma está llamada a integrarse con otras.

[...]

En el caso concreto el Ministerio de Transporte afirmó en la contestación de la demanda que en el Decreto 3366 de 2003 se determinaron con exactitud las conductas sancionables, y no se vulneró el principio de tipicidad, toda vez que el Decreto accionado fue sustentado en las normas sustanciales del Decreto 174 de 2001<sup>1</sup> pero no refirió las normas legales que respaldaban lo dispuesto tanto el decreto 174 de 2001 como las del 3366 de 2003.

El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga al transporte público, implica la prelación del interés general sobre el particular, esencialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que se dispongan para cada modo de transporte.

Sin embargo, teniendo en cuenta el principio constitucional consagrado en el artículo 6 de la Constitución Política que indica que los particulares sólo

---

<sup>1</sup> Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial. Derogado por el art. 98, Decreto Nacional 348 de 2015

son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Política y las leyes, el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política que dispone que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, que toda persona se presume inocente y que el Gobierno Nacional ejerce la potestad reglamentaria para la debida ejecución de las leyes, pero que no puede excederla, encuentra la Sala que las conductas por las cuales se sanciona a los propietarios, poseedores, tenedores y los conductores relacionadas en las disposiciones acusadas por el actor, esto es en los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57, no están soportadas o tipificadas en la ley.

Sobre el particular la Sala prohija el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 16 de octubre de 2002, rad. N° 1.454, M.P. Dra. Susana Montes de Echeverri, que en la parte pertinente dice:

*"De conformidad con el capítulo noveno de la Ley 336 de 1996, ... Las autoridades administrativas de transporte, ... en ejercicio de la función de control y vigilancia que la Constitución y la ley les atribuye – como función presidencial podrán, como facultad derivada, imponer a quienes violen las normas a las que deben estar sujetos, según la naturaleza y la gravedad de la falta, las sanciones tipificadas por la ley, cuando se realicen o verifiquen los supuestos fácticos previstos por el legislador para su procedencia, supuestos que determinan y limitan la competencia de las autoridades administrativas de control y vigilancia".*

En esa medida el acto está viciado de nulidad, lo que impone acceder a las pretensiones de la demanda, pues ciertamente el Gobierno al expedir la norma censurada excedió la potestad reglamentaria, por lo que la Sala declarará la nulidad de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57 del Decreto 3366 de 2003, porque como ya se dijo, si bien la ley ha señalado los sujetos que en materia de transporte público son sancionables y las sanciones que se pueden imponer, no ha tipificado o descrito las conductas consagradas como sancionables.

Como quiera que en el ordenamiento jurídico colombiano el régimen sancionatorio en materia de tránsito está sujeto a reserva de ley, la Sala concluye que al no encontrarse tipificadas en el capítulo IX de la Ley 336 de 1996 las conductas de que tratan los artículos demandados, habrá de decretarse su nulidad, máxime cuando ninguna de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre ni de la Ley 336 de 1996 le atribuyen facultades al ejecutivo para tipificar infracciones y menos aún para determinar las sanciones respectivas."

Conforme a lo expuesto, advierte la Sala que la validez de las disposiciones del Decreto 3366 de 2003 (norma reglamentaria) fueron analizadas bajo la causal

de nulidad de *extralimitación del ejercicio de la potestad reglamentaria por desconocimiento de la reserva de la ley en materia sancionatoria*, que en el fondo consiste en un vicio de falta de competencia, a la luz de los principios consagrados en los artículos 6 y 29 de nuestra Carta Política, según los cuales, los particulares solo son responsables por infringir **la constitución y las leyes** y que el debido proceso se aplica a todas las actuaciones judiciales y administrativas.

Las disposiciones demandadas fueron objeto de análisis en relación con la Ley 336 de 1996<sup>2</sup>, que consagra el régimen sancionatorio en materia del servicio de transporte; y con el artículo 9 de la Ley 105 de 1993<sup>3</sup>, que estipula quiénes son los sujetos de sanción respectivas, así como las sanciones aplicables, según las disposiciones propias de cada modo de transporte.

Con base en lo anterior, el Consejo de Estado concluyó que si bien la ley señalaba quiénes eran los sujetos sancionables y cuáles eran las sanciones por imponer, la ley no describía cuáles eran las conductas consagradas como sancionables y tampoco le atribuía facultades al Ejecutivo para que las determinara, como equivocadamente lo hizo en el Decreto 3366 de 2003, razones por la cuales el Consejo de Estado declaró la nulidad de las normas demandadas.

Una vez examinado el fallo del Consejo de Estado, se advierte que, en efecto, el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, el cual establece que el Ministerio de Transporte reglamentará el formato del Informe de Infracciones de Transporte,

---

<sup>2</sup> "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte"

<sup>3</sup> 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.

no fue declarado nulo. Así mismo, que el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003 fue reglamentado por el Ministerio de Transporte, mediante la Resolución No. 10800 de 12 de diciembre de 2003 (la cual sirvió de fundamento a los actos demandados, específicamente los códigos 587 y 518 del artículo 1).

Sin embargo, estableció, de nuevo por vía reglamentaria, conductas que sólo pueden ser erigidas en infracción por mandato de la ley. A continuación, los apartes pertinentes de la referida Resolución No. 10800 de 12 de diciembre de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte.

**“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 ESPECIAL**

(...)

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

(...)

**INFRACCIONES POR LAS QUE PROCEDE LA INMOVILIZACIÓN**

(...)

587 Cuando se compruebe la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del vehículo y sólo por el tiempo requerido para clarificar los hechos.”.

El aparte transcrito de la resolución de que se trata, permite afirmar que la infracción por la cual se le impuso sanción a la demandante fue la contemplada

en el Código 518 de la Resolución No. 10800 de 2003, la cual, una vez confrontada con las infracciones que aparecen descritas en el Decreto 3366 de 2003, corresponde a la misma que estaba prevista en el artículo 31, literal e), de dicho decreto (Permitir la prestación del servicio en vehículos sin llevar el Extracto del Contrato), que fue anulada por medio de la sentencia ya referida del Consejo de Estado. Por lo tanto, contrario a lo expresado por la entidad demandada, sí se reprodujo en la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, la infracción prevista en el Decreto 3366 de 2003, la misma que se analiza en esta causa y que, se reitera, ya había sido anulada por el Consejo de Estado.

En este orden de ideas, el Tribunal confirmará el sentido de lo decidido por el juez de primera instancia, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda, en aplicación de la excepción de ilegalidad, a saber, porque la Resolución No. 10800 de 2003 viola el principio de reserva de ley, tal como en su momento fue señalado por el Consejo de Estado con respecto al Decreto 3366 de 2003 en el aparte pertinente y, en particular, porque los artículos 158 del Código Contencioso Administrativo y 237 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prohíben la reproducción del acto anulado.

De otro lado, en cuanto al argumento de la apelante según el cual lo previsto en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, es una norma en blanco, que se llena a partir de las normas de transporte que se expidan, a la cuales se acude para determinar la infracción, a saber, el Decreto 1079 de 2015, la Resolución No. 1069 de 2015 y la Resolución No. 4185 de 2008, entre otras; la Sala interpreta que en el presente caso la Superintendencia de Puertos y Transporte únicamente se remitió a lo previsto en la Resolución No. 10800

de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, la cual, como ya se mencionó, se inaplicará, por lo que los actos atacados se invalidan por violación de una norma superior: la reserva de ley para erigir conductas sancionables, así como por el vicio de falta de competencia.

En aplicación de la excepción de ilegalidad, se declarará la invalidez de las resoluciones Nos. 19450 de 7 de junio de 2016 *“Por la cual se falla la investigación administrativa iniciada mediante Resolución N° 16178 del 17 de octubre de 2014 contra la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor **LIDERES EN TRANSPORTES ESPECIALES S.A – LIDERTRANS S.A** Identificada con el NIT 8300680502.”*, proferida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor; 44221 de 1 de septiembre de 2016 *“Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la empresa de transporte público terrestre automotor especial **LIDERES EN TRANSPORTES ESPECIALES S.A. – LIDERTRANS S.A.**, identificada con **N.I.T. 8300680502**, contra la **Resolución No.19450 del 07 de junio de 2015.**”, emitida por la Superintendente Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor (E); y 11806 de 12 de abril de 2017 *“POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 19450 DEL 07 DE JUNIO DE 2016, POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONÓ A LA EMPRESA DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL **LIDERES EN TRANSPORTES ESPECIALES S.A** **LIDERTRANS S.A.** IDENTIFICADA CON NIT. 8300680502”*, proferida el Superintendente de Puertos y Transporte<sup>4</sup>.*

### **Condena en costas**

---

<sup>4</sup> Sobre el particular se emitieron dos pronunciamientos anteriores en el mismo sentido: sentencias de 5 de mayo de 2017 y 29 de agosto de 2019, Radicados Nos. 10013331002200700092-02 y 110013331004200800190-02, Magistrado Ponente, Dr. Luis Manuel Lasso Lozano.

Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público y su liquidación y ejecución se regirán por los artículos 365 y 366 del C.G.P.:

**“Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”.

El artículo 365 del Código de General del Proceso, dispone en su numeral 3, que: “3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.”.

Por lo anterior, en esta segunda instancia, se ordenará condenar en costas a la parte vencida.

### **Decisión**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO.- CONFÍRMASE** la sentencia de 8 de octubre de 2018, proferida en Audiencia Inicial, por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá. D.C., mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO.-** Condénase en costas a la Superintendencia de Puertos y Transporte, las cuales serán liquidadas por el juzgado de primera instancia, en los términos del artículo 366 del C.G.P.

**TERCERO.-** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

Magistrado



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Magistrado

Ausente por incapacidad

**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

Magistrada