

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. 110013334004201600263-01

Demandante: VIAJEROS 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 10 de diciembre de 2018, proferida en Audiencia Inicial por el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá. D.C., por medio de la cual se accedió a las súplicas de la demanda.

La demanda

La Empresa de Transporte Viajeros 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. 34 a 37 c.1).

Resolución No. 1778 del 26 de febrero de 2013 “*Mediante la cual de inicia investigación administrativa*”, proferida por el Superintendente Delegado de

Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transportes (Fls.98 y 99 c.1)

Resolución No. 27970 del 17 de diciembre de 2014 *“Por la cual se falla la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 1778 del 26 de febrero de 2013 en contra la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor Especial VIAJEROS S.A., identificada con el NIT 8190047472”*, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transporte (Fls.44 a 53 c.1).

Resolución No. 024078 de 23 de noviembre de 2015 *“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la empresa de transporte público terrestre automotor especial VIAJEROS S.A., identificada con el N.I.T. 819.004.747-2 contra la Resolución No. 027970 del 17 de diciembre de 2014”*, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte de la Superintendencia de Puertos y Transporte (Fls. 56 a 60 c.1).

Resolución No. 27704 del 14 de diciembre de 2015 *“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 27970 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2014, POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONÓ A LA EMPRESA DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL VIAJEROS S.A., CON NIT. No. 8190047472.”*, expedida por el Superintendente de Puertos y Transportes (Fls. 62 a 67 c.1).

Como consecuencia de lo anterior, pidió que a título de restablecimiento del derecho: (i) se absuelva a la demandante de toda responsabilidad y sanción impuesta mediante los actos demandados; (ii) se condene a la demandada a reintegrar las sumas que se hubieren pagado por concepto de la sanción impuesta, más los intereses de ley, liquidados desde la fecha en que se

efectúe el pago hasta la fecha en que se haga efectiva la devolución; y (iii) se ordene a la demandada el desembargo de las cuentas o de cualquier otro bien que se llegare a embargar.

Finalmente, solicitó que se condene en costas y al pago de agencias en derecho a la entidad demandada.

Hechos

La parte demandante fundamentó su demanda en los siguientes.

La Superintendencia de Puertos y Transporte, por medio de la Resolución No. 1778 del 26 de febrero de 2013, abrió investigación administrativa en contra de Viajeros S.A., por la presunta infracción del Código 510 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, basada en el Informe Único de Infracción de Transporte No. 15331887 del 11 de enero de 2013, impuesto al vehículo de placa TTZ-307, afiliado a dicha empresa de transporte.

La Superintendencia de Puertos y Transporte profirió la Resolución No. 27970 del 17 de diciembre de 2014, mediante la cual declaró responsable a Viajeros S.A. y la sancionó con una multa de 5 SMLDV, equivalentes a \$ 2.947.000.

Contra la decisión anterior, Viajeros S.A. interpuso recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación el 23 de febrero de 2015, bajo el radicado No. 2015-560-015000-2.

Mediante la Resolución No. 24078 del 23 de noviembre de 2015, la Superintendencia de Puertos y Transporte resolvió el recurso de reposición, en el sentido de negarlo y de conceder el recurso de apelación.

A través de la Resolución No. 27704 del 14 de diciembre de 2015, el Superintendente de Puertos y Transporte desató el recurso de apelación, en el sentido de confirmar la decisión recurrida. Esta última resolución fue notificada por aviso el 25 de enero de 2016.

La demandante señaló como normas vulneradas las siguientes.

Constitución Política, artículos 13 y 29.

Ley 1437 de 2011, artículos 3, 34, 79 y 80.

Ley 336 de 1996, artículos 45 y 46.

Decreto 3366 de 2003, artículo 30.

Resolución No.10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, Código 510.

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

Se vulneró el principio de legalidad, pues no existe una norma válida que establezca la conducta presuntamente cometida ni los verbos rectores de la misma, ni cuáles serían los sujetos pasivos; sin embargo, la entidad accionada pretende encuadrar la conducta en una codificación (Resolución

No. 1800 de 2003) que corresponde a una norma que fue anulada (Decreto 3366 de 1996).

También se vulneró el derecho a la igualdad, pues la Superintendencia de Puertos y Transporte no decretó pruebas de oficio a fin de aumentar los elementos de juicio para motivar la decisión consistente en declarar la responsabilidad de la demandante e imponer las sanciones correspondientes.

La demandada infringió el derecho al debido proceso, por cuanto en la Resolución No. 27704 del 14 de diciembre de 2015, mediante la cual se desató el recurso de apelación interpuesto contra el acto sancionatorio, no se resolvieron todos los argumentos expuestos el 23 de febrero de 2015, bajo el radicado No. 2015-560-015000-2. Además, dicha decisión no se motivó en los términos del artículo 80 de la Ley 1437 de 2011.

Los actos administrativos no señalan, con precisión y claridad, el lugar de los hechos que originaron la sanción, lo cual constituye un aspecto esencial cuya omisión da lugar a la ocurrencia de vicios, dado que los actos demandados carecen de motivación.

La Superintendencia de Puertos y Transporte se fundamentó en una norma que no estaba vigente al momento de la presunta infracción, es decir, la investigación se abrió con base en el Decreto 174 de 2001.

Igualmente, la entidad demandada al abrir la investigación administrativa no dio aplicación a lo previsto en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, en el sentido de aplicar, inicialmente, la amonestación y solo de manera subsidiaria la multa; en efecto, el mismo Ministerio de Transporte en el concepto MT

20101340224991 señaló la obligatoriedad de aplicar, en primera instancia, la sanción de amonestación.

La investigación administrativa se fundamentó en el Decreto 3366 del 2003, que fue anulado por el Consejo de Estado mediante sentencia de 19 de mayo de 2016, proceso No. 110010324000200800107.

De la lectura de la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, se observa que la misma se estableció con el fin de reglamentar el formato para el Informe de Infracciones de Transporte de que trata el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, norma según la cual los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que para el efecto reglamente el Ministerio de Transporte.

Es decir, que dicha resolución no trae una verdadera norma jurídica en materia sancionatoria.

La conducta tipificada en el Código 510 de la Resolución No.10800 de 2003, viola el principio de reserva legal toda vez que en ejercicio de la potestad reglamentaria que le asiste al Gobierno, este solo puede desarrollar o reglamentar lo que por ley esté previamente establecido.

Sostiene que la Superintendencia de Puertos y Transporte se basó en una resolución que codifica una norma anulada por el Consejo de Estado mediante la sentencia referida del 19 de mayo de 2016; además, el cargo 510 no especifica en qué consiste la infracción, teniendo en cuenta que no se señala de forma precisa si la tarjeta de operación estaba vencida o no se

portaba; por lo tanto, no hay certeza sobre los hechos objeto de la infracción y sobre los cargos formulados.

Si correspondiera aplicar la multa establecida en la Ley 336 de 1996, debe aplicarse en todo caso una multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, pues aplicar multas de 700 salarios por la comisión de una infracción viola los postulados de legalidad, proporcionalidad y equidad.

La sentencia de primera instancia

El Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C., mediante sentencia de 10 de diciembre de 2018, proferida en Audiencia Inicial, accedió a las súplicas de la demanda en los siguientes términos (Fls. 195 a 204 c.1.).

“PRIMERO: DECLARAR la nulidad de las Resoluciones Nros.27790 del 17 de diciembre de 2014, 24078 del 23 de noviembre de 2015 y 27704 de 14 de diciembre de 2015, expedidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho se **CONDENA** a la Superintendencia de Puertos y Transporte a reintegrar a favor de la empresa VIAJEROS S.A., el valor que esa sociedad haya efectivamente pagado en virtud de la multa impuesta por la Resolución Nro. 27970 de 17 de diciembre de 2014, suma que deberá ser debidamente indexada en los términos de ley.

TERCERO: Se **ORDENA** a la Superintendencia de Puertos y Transporte a levantar cualquier medida cautelar que se hubiere ordenado contra la empresa VIAJEROS S.A., en virtud de la sanción impuesta en la Resolución No. 27970 de 17 de diciembre de 2014.

(...).”.

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

En desarrollo de la Ley 336 de 1996, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3366 de 2003, que en los artículos 31 y 54 reguló el tope de la sanción de multa, las infracciones y que el Ministerio de Transporte debía reglamentar el correspondiente formato de infracciones.

Por todo lo anterior, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución No. 10800 de 2003 en la cual se dispuso el Código 510 para los casos en que los vehículos de transporte público especial operan sin la tarjeta de operación o con esta vencida. La tarjeta de operación, fue un tema regulado en el artículo 46 del Decreto 174 de 2001.

El Consejo de Estado declaró nulo el artículo 12 del Decreto 3366 de 2003, mediante sentencia proferida el 19 de mayo de 2016; la norma que contenía la descripción típica de la conducta por la cual se sancionó a la empresa demandante era el literal c) del artículo 12 del Decreto 3366 de 2003, pues los códigos relacionados en la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, solo tienen la finalidad de organizar las conductas respectivas para que puedan ser diligenciadas por el funcionario que emite el comparendo o inicia la actuación administrativa, y el fundamento jurídico del Código 510 se encontraba, precisamente, en el artículo 12 ibídem.

En consecuencia, las sanciones sustentadas en dichos códigos perdieron su fuerza ejecutoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 91 del C.P.A.C.A., lo que se conoce comúnmente como el decaimiento del acto administrativo.

Se debe advertir que si bien la jurisprudencia ha aceptado que en algunos casos el Consejo de Estado pueda modular el efecto en el tiempo de las decisiones emitidas en procesos de nulidad para que se apliquen hacia el futuro, esta facultad no se aplicó en la sentencia de 19 de mayo de 2016; por ende, tiene efectos *ex tunc*.

De conformidad con las premisas expuestas, el sustento jurídico de la sanción impuesta a la empresa VIAJEROS S.A., era la tipificación de una conducta en el literal c) del artículo 12 del Decreto 3366 de 2003; por lo tanto, al declarar nula esa norma el acto administrativo sancionatorio, objeto de este debate, perdió su fuerza ejecutoria porque desapareció su fundamento de derecho, circunstancia que al ser de facto no requiere pronunciamiento judicial.

El recurso de apelación

La Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante escrito radicado el 15 de enero de 2019, interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida en Audiencia Inicial (Fls. 206 a 224 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. 7 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. 11 c. apelación.).

Alegatos de conclusión

El apoderado de la Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante memorial radicado el 9 de agosto de 2019, presentó sus alegatos de conclusión, en los que reiteró los argumentos del recurso de apelación (Fls. 13 a 16 c. apelación).

Por su parte, el apoderado de la demandante guardó 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 la Audiencia Inicial realizada el 10 de diciembre de 2018, por el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C., conforme a los términos planteados por la apelante.

Fijación del litigio

La Sala procederá a estudiar si 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 vehículos sin tarjeta de operación o con esta vencida, motivo que sirvió de fundamento a la Superintendencia de Puertos y Transporte para declarar responsable y sancionar a la empresa VIAJEROS S.A.

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

Argumentos de la apelante

En ninguno de los actos administrativos demandados se citó algún artículo del Decreto 3366 de 2003, como lo sostiene el *a quo*. La sanción se sustentó en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011, en concordancia con lo normado por el artículo 1, Código 510, de la Resolución No. 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte.

Resulta claro que la graduación de las sanciones del sector transporte se encuentra dispuesta en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996. Igualmente, el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, que prevé la implementación del Informe Único de Infracciones de Transporte, se encuentra vigente. Por ello, el Ministerio de Transporte profirió la Resolución No. 10800 de 12 de diciembre de 2003, la cual no es una reproducción del Decreto 3366 de 2003 y se encuentra vigente, pues no ha sido retirada del ordenamiento jurídico. El Informe Único de Infracciones al Transporte (IUIT) da cuenta de la infracción a una norma de transporte; por lo tanto, es un documento que facilita la apertura de la investigación y establece un código de infracción que

comete la empresa de transporte, independientemente de la modalidad.

La Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte, no codifica las sanciones del Decreto 3366 de 2003; la tipicidad contenida en la resolución que se menciona 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 esa sanción y su graduación o parámetros para el efecto, señalando para el transporte terrestre un rango de 1 a 700 salarios mínimos mensuales vigentes.

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 una violación a las normas de transporte, en tanto que las demás sanciones son excepcionales en cuanto se aplican en la 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 las 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.

Como el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003 no fue declarado nulo por el

Consejo de Estado, se compiló 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 VIAJEROS 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. 009200 de 29 de mayo de 2015, Fls. 49 a 53 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 Transporte Público Terrestre Automotor VIAJEROS S.A., identificada con el NIT. 8190047472, mediante Resolución N° 1778 del 26 de febrero de 2013, por incurrir en la conducta descrita en el código 510 del artículo 1° de la resolución 10800 de 2003, en concordancia con el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996

(…)

SANCIÓN

La conducta está tipificada como contravención en la Ley 336 de 1996, la cual también estatuye la correspondiente sanción por el hecho que se investiga. “Capítulo Noveno. Sanciones y procedimientos. Artículo 46. Con base en la graduación que se establece en el presente artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2.000 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(...)

Con base en lo anterior y del análisis documental que reposa en el expediente se concluye según el Informe Único de Infracción de Transporte, que es un documento público que goza de presunción de autenticidad el cual constituye plena prueba de la conducta investigada y se encuentra debidamente soportado, en consideración a que no se armaron por parte del administrado prueba alguna con la cual se desvirtuó tal hecho este Despacho procede a sancionar a la empresa investigada.”

RESUELVE:

(...)

ARTÍCULO SEGUNDO: Declarar responsable a la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor Especial VIAJEROS S.A., identificada con el NIT. 8190047472, por contravenir el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, al incurrir en la conducta descrita en el artículo 1°, código 510 de la Resolución 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

ARTÍCULO TERCERO: Sancionar con multa de cinco (5) 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 SIETE MIL QUINIENTOS PESOS M/cte (\$2.947.500) a la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor Especial VIAJEROS S.A, identificada con el NIT. 8190047472.”.

De acuerdo con los apartes transcritos, la Superintendencia de Puertos y Transporte declaró responsable a la sociedad VIAJEROS S.A. por incurrir en la conducta descrita en el artículo 1, Código de Infracción 510 de la Resolución No. 10800 de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, en atención a lo previsto en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996; y, en consecuencia, sancionó a la demandante con una multa de \$2.947.500, equivalente a cinco Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes, por

permitir la prestación del servicio en vehículos sin tarjeta de operación o con esta vencida.

Explicado lo anterior, advierte la Sala que contrario a lo manifestado por el apoderado de la parte demandante, en los actos administrativos sí se hizo mención al Decreto 3366 de 2003, particularmente al literal e) del artículo 46. Precisamente, el *a quo* hizo referencia al mencionado decreto teniendo en cuenta que uno de los argumentos de la demandante consiste en que la infracción contenida en la Resolución No. 10800 de 2003, esto es, la del Código 510 es una codificación de las conductas descritas en el decreto anulado.

En este contexto, la Sala pasará a analizar los argumentos expuestos en el recurso de apelación por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte los cuales, en síntesis, consideran que el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003 no fue anulado por el Consejo de Estado y, por tal razón, se compiló en el Artículo 2.2.1.8.3.3 del Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte (Decreto 1079 de 2015), lo que quiere decir, en criterio de la parte recurrente, que el formato con base en el cual se estableció 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 que, en el caso del transporte terrestre, corresponde a un rango de 1 a 700 salarios mínimos mensuales vigentes.

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 párrafo 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, 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 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 2001¹ pero no refirió las normas legales que respaldaban lo dispuesto tanto el decreto 174 de 2001 como las del 3366 de 2003.

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

Sin embargo, teniendo en cuenta el principio constitucional consagrado en el artículo 6 de la Constitución Política que indica que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Política y las leyes, el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política que dispone que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, que toda persona se presume inocente y que el Gobierno Nacional ejerce la potestad reglamentaria para la debida ejecución de las leyes, pero que no puede excederla, encuentra la Sala que las conductas por las cuales se sanciona a los propietarios, poseedores, tenedores y los conductores relacionadas en las disposiciones acusadas por el actor, esto es en los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57, no están soportadas o tipificadas en la ley.

Sobre el particular la Sala prohíja el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 16 de octubre de 2002, rad. 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

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

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, encuentra la Sala que la validez de las disposiciones del Decreto 3366 de 2003 (norma reglamentaria) se analizó bajo la causal de nulidad por *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 1996², que consagra el régimen sancionatorio en materia del servicio de transporte; y con el artículo 9 de la Ley 105 de 1993³, que estipula quiénes

² "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte"

³ 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.

son sujetos de las sanciones 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 procedió a declarar 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, 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 510 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**

(...)

510 Permitir la prestación del servicio en vehículos sin Tarjeta de Operación o con ésta vencida.

(...).”.

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 510 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 30, literal c), de dicho decreto (Permitir la prestación del servicio en vehículos sin Tarjeta de Operación o con esta vencida), 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, debido a que el Ejecutivo no cuenta con facultades para erigir sanciones, pues estas constituyen reserva de ley.

En este orden de ideas, el Tribunal confirmará el sentido de lo decidido por el juez de primera instancia, pero el motivo para ello será distinto. En tanto el juez de primera instancia accedió a las pretensiones por considerar que operó el fenómeno del decaimiento, en la medida en que los actos demandados perdieron el fundamento jurídico que lo sustentaba, es decir, porque la Resolución No. 10800 de 2003, expedida por el Ministerio de Transporte,

reprodujo una norma que fue anulada; este Tribunal accederá a las pretensiones de la demanda, pero 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.

Esta precisión es importante porque la figura del decaimiento del acto corresponde declararla a la administración en nuestro sistema legal. No hay competencia prevista en la ley que le permita al juez de lo contencioso administrativo la declaratoria de la referida figura. Si bien la determinación del juez de primera instancia fue la de nulidad de los actos demandados, la fundamentación que se tuvo para ello fue la del decaimiento, lo que resulta impropio, como ya se expresó.

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 cual 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 advierte que en el presente caso la Superintendencia de Puertos y Transporte realmente 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 y por el consecuente vicio de falta de competencia.

En aplicación de la excepción de ilegalidad, se declarará la invalidez de las resoluciones Nos. 27970 del 17 de diciembre de 2014 *“Por la cual se falla la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 1778 del 26 de febrero de 2013 en contra la empresa de Transporte Público Terrestre Automotor Especial VIAJEROS S.A., identificada con el NIT 8190047472”*, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transporte; 024078 de 23 de noviembre de 2015 *“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la empresa de transporte público terrestre automotor especial VIAJEROS S.A., identificada con el N.I.T. 819.004.747-2 contra la Resolución No. 027970 del 17 de diciembre de 2014”*, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte de la Superintendencia de Puertos y Transporte; y 27704 del 14 de diciembre de 2015 *“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 27970 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2014, POR MEDIO DE LA CUAL SE SANCIONÓ A LA EMPRESA DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL VIAJEROS S.A., CON NIT. No. 8190047472.”*, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte⁴.

Condena en costas

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.:

⁴ 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.

“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. No está demás precisar que si bien el fundamento que se tuvo por el juez de primera instancia fue el decaimiento del acto y en la presente decisión es la excepción de ilegalidad, la decisión en ambas instancias es la misma, por lo que se confirmará en todas sus partes la decisión de primera instancia.

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 10 de mayo de 2018, proferida en Audiencia Inicial, por el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá. D.C., mediante la cual se accedió 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