

ACTO REGLAMENTARIO – Concepto

[L]os actos reglamentarios no son más que unas normas jurídicas secundarias, inferiores y complementarias de la Ley. La sumisión del acto administrativo reglamentario a la ley es absoluta y por lo mismo, se trata de decisiones necesitadas de justificación, con posibilidades restringidas en el campo de la regulación, lo cual explica que su ámbito de acción sea restringido y que, por lo mismo, no tengan la fuerza suficiente para derogar, subrogar o modificar un precepto legal, ni mucho menos para ampliar o limitar su alcance o su sentido. Lo anterior explica su carácter justiciable, pues es claro que la administración no puede contradecir los mandatos del legislador, ni suplir la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular cierto contenido.

SANCIONES A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE USUARIAS DE LOS TERMINALES DE TRANSPORTE / PRINCIPIO DE LEGALIDAD / POTESTAD REGLAMENTARIA – Alcance / POTESTAD REGLAMENTARIA DEL MINISTRO DE TRANSPORTE – Exceso / FALTA DE COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE – Para regular el régimen sancionatorio en los Terminales de Transporte

Es evidente que el Ministerio de Transporte no ostentaba en manera alguna la atribución para regular el régimen sancionatorio en los Terminales de Transporte, pues si bien, el párrafo 2º del artículo 17 de la Ley 105 de 1993, lo habilitó para determinar la política en cuanto a la regulación, tarifas y control operativo en tales entes, no es menos cierto que ello no puede considerarse argumento suficiente para invadir de órbitas propias del Legislador. De otro lado, en las normas contempladas en los artículos 44 a 49 de la Ley 336 de 1996, en las cuales están contenidas las sanciones en materia de transporte y la definición de los criterios para su imposición (amonestación, multa, suspensión de la licencia, cancelación de la licencia, inmovilización o retención de equipos), no se halla ninguna relacionada con las conductas descritas en los artículos 13, 15 y 16 del Decreto 2762 de 2001, y tampoco, coincidiendo con el concepto que aportó el Procurador Delegado en este asunto, alguna que contemple la violación de lo dispuesto en el manual operativo de cada Terminal como una sanción; luego también con base en este argumento es evidente la configuración de un exceso en la potestad reglamentaria por parte de la cartera ministerial acusada.

AUTORIDADES EN EL SECTOR DE TRANSPORTE / GERENTE DE TERMINAL DE TRANSPORTE – No es autoridad / POTESTAD REGLAMENTARIA DEL MINISTRO DE TRANSPORTE – Exceso

[D]e acuerdo con lo estatuido en el artículo 9 de la ley 105 de 1993, sólo son autoridades en el sector las que determine la ley. (...) No varía entonces la conclusión sobre el exceso en la potestad reglamentaria en relación con el cargo que trae a colación el demandante, puesto que en ninguna norma con rango legal se ha investido a los Gerentes de los Terminales de Transporte como autoridad en la materia, cuestión que impedía que vía decreto reglamentario pudiese el Gobierno Nacional definir tal aspecto. Ahora, resulta por demás contradictorio que el mismo Decreto defina este aspecto en su propio artículo 7º, contemplando como tales a las autoridades territoriales, al Ministerio de Transporte y a la Superintendencia de Puertos y Transporte, sin incluir allí los mencionados gerentes.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 189 NUMERAL 11 / LEY 15 DE 1959 – ARTÍCULO 1 / DECRETO 3157 DE 1984 / LEY 105 DE 1993 / LEY 336 DE 1996

NORMA DEMANDADA: Decreto 2762 de 2001 (20 de diciembre) MINISTERIO DE TRANSPORTE – ARTÍCULO 19 (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00404-00

Actor: JOSÉ MARÍA LÓPEZ CUELLAR

Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - MINISTERIO DE TRANSPORTE

Referencia: Es cierto que la disposición acusada creó un régimen de sanciones para las empresas de transporte y los propietarios de los vehículos vinculados a esas empresas, que incumplan con las obligaciones o incurran en las prohibiciones allí previstas.

La reglamentación a que se ha aludido configura un exceso en la potestad reglamentaria.

Es cierto que el acto administrativo acusado habilita a los Gerentes de los Terminales de Transporte a imponer sanciones a las empresas de transporte terrestre de pasajeros usuarias de dichos terminales.

No es cierto que el Gerente del Terminal de Transporte es una autoridad en el sector.

Configura exceso en la potestad reglamentaria la atribución otorgada a los gerentes de los Terminales de Transporte para imponer las sanciones previstas en la disposición acusada según el procedimiento dispuesto en el Manual Operativo de cada Terminal.

La Sala procede a decidir en única instancia la demanda de nulidad interpuesta por José María López Cuellar contra algunos apartes del artículo 19 del Decreto 2762 del 20 de diciembre de 2001, proferido por el Ministerio de Transporte.

I. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., José María López Cuellar solicitó a la Corporación que accediera a

decretar la nulidad parcial del artículo 19 del Decreto 2762 del 20 de diciembre de 2001, *“Por el cual se reglamenta la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera”*¹.

1.1. Normas violadas y concepto de la violación

El actor señala como violadas las siguientes disposiciones: artículos 29, 121, 122 y 123 de la Constitución Política; artículos 8 y 9 de la Ley 105 de 1993; artículos 44 a 52 de la Ley 336 de 1996, y artículo 2 del Decreto 2053 de 2003.

Al explicar el concepto de la violación de las normas que se acaban de enunciar el demandante concreta sus objeciones en los siguientes términos:

1.1.1. Vulneración del artículo 29 de la Carta

Indicó que el Ministerio de Transporte no es competente para reglamentar sanciones o multas a particulares sin que ellas estén tipificadas previamente en una ley. Agregó que tampoco se encontraba facultado para definir que la multa sea impuesta por un particular (gerente de los terminales de transporte) y menos para beneficiar a dichos entes con el recaudo de las multas. Al respecto indicó textualmente lo siguiente:

- a) *“El Ministerio de Transporte en desarrollo de las facultades constitucionales, expidió el 20 de diciembre de 2001 el decreto número 2762, por la cual se reglamenta la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.*
- b) *En desarrollo del anterior precepto legal los Gerentes de las Terminales de Transporte pueden imponer sanciones pecuniarias a las empresas de transporte de pasajeros por carretera que incumplan con las obligaciones o incurran en las prohibiciones previstas en el decreto acusado.*
- c) *El señor Ministro de Transporte se excedió en el ejercicio de sus funciones, toda vez que no es competente para facultar a los gerentes de las terminales de transporte de autoridad administrativa para que cobre sanciones pecuniarias a las empresas de transporte*

¹ Folio 3 de este Cuaderno.

*de pasajeros por carretera por el incumplimiento o la inobservancia del decreto acusado”.*²

Agregó que el régimen sancionatorio está reservado al Congreso de la República y para el efecto trajo a colación la sentencia C-564 de 2000, la C-160 de 1998 y la C-386 de 1996, según las cuales la violación de esas atribuciones configura una violación del derecho al debido proceso.

1.1.2. Desconocimiento de los artículos 121, 122 y 123 de la Constitución Política

Luego de transcribir el artículo 2 del Decreto 2053 de 2003 y aludir al artículo 7 ibídem, el demandante dedujo que las autoridades competentes en materia de transporte son el Ministerio de Transporte, la Superintendencia de Puertos y Transporte y las autoridades municipales o distritales, circunstancia que impone concluir que cuando el artículo 19 del Decreto impugnado define a los gerentes de los Terminales de Transporte como autoridad administrativa en el sector está desconociendo esa norma superior.

Precisó que la relación existente entre las Terminales de Transporte y las empresas de transporte de pasajeros por carretera es contractual, nacida de un contrato de arrendamiento de taquillas, salas vip, y puntos de despacho; y que si ello era así, no es dable a los gerentes de las terminales, en virtud de la relación contractual, aplicar sanciones a las empresas de transporte, ni mucho menos a los conductores de las mismas.

1.1.3. Violación de las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996

Sostuvo que de la simple comparación de lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de la Ley 105 de 1993 y en los artículos 44 a 52 de la Ley 336 de 1996, con el Decreto 2762 de 2011, se concluía que este último había creado un régimen sancionatorio paralelo al establecido por el Legislador, al introducir una serie de obligaciones y prohibiciones para las empresas de transporte de pasajeros por carretera, cuyo incumplimiento genera distintas clases de sanciones.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

² Folio 9 ibídem.

La apoderada del **Ministerio de Transporte** estimó que las pretensiones debían ser negadas en consideración a que ninguno de los cargos tenía fundamentos jurídicos y fácticos que permitieran desvirtuar la presunción de legalidad del acto censurado, por cuanto el Decreto 2762 del 20 de diciembre de 2001 fue expedido por el Gobierno Nacional en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, el párrafo 2° del artículo 17 de la ley 105 de 1993 y el artículo 28 de la ley 336 de 1996. Al respecto expuso lo siguiente:

- 2.1. Indicó que el Decreto Ley 3715 de 1984, mediante el cual se expidió el Estatuto Nacional de Terminales de Transporte Terrestre, definió los Terminales de Transporte y creó la Junta Nacional de Terminales de Transporte, que en ejercicio de sus funciones expidió el Acuerdo 005 de 1985, que reguló lo relacionado con el funcionamiento de los Terminales de Transporte, estableció las obligaciones, prohibiciones y sanciones para las empresas de transporte intermunicipal usuarias de aquellos y el procedimiento para la aplicación de las mismas.

A renglón seguido informó lo que a continuación se transcribe:

“Posteriormente la ley 105 de 1993, por la cual se profirieron normas básicas sobre el transporte y la redistribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se estatuyó que la infraestructura del transporte de las entidades territoriales es uno de los organismos que conforman el Sistema Nacional de Transporte; que la infraestructura distrital y municipal de transporte está integrada entre otros, por los Terminales de Transporte Terrestre y que la política en cuanto a la regulación, tarifas y control de los mismos es competencia del Ministerio de Transporte, al que atribuyó igualmente, la función de definir las políticas generales sobre el transporte y el tránsito.

Lo anterior en concordancia con el artículo 27 de la Ley 336 de 1996 el que señala que se consideran servicios conexos al de transporte público los que se prestan en los Terminales de Transporte, el Artículo 365 de la Carta Política que establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado; es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional y la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio

de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política.”³

Igualmente trajo a colación el concepto con radicación 1454 de 16 de octubre de 2002, proferido por la Sala de Consulta y servicio Civil, consejera Ponente doctora Susana Montes de Echeverri, sin hacer ningún desarrollo sobre el punto.

- 2.2.** Aseveró que no había congruencia en el cargo de violación de los artículos 121, 122 y 123 y el respectivo concepto, y que además los argumentos expuestos eran incipientes, pero que no obstante ello, consideraba necesario expresar que el artículo 19 acusado, establece las sanciones a las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros usuarias de los terminales de transporte, que incumplan con las obligaciones o incurran en las prohibiciones previstas en el Decreto y en el manual operativo de cada terminal, señalando un rango para la aplicación de las mismas, entre la amonestación escrita o multas que oscilan entre uno (1) y cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Señaló que las sanciones pecuniarias serán impuestas por el Gerente de la Terminal, con fundamento en el procedimiento que para este efecto se establezca en el manual operativo que regula la relación de derecho privado, existente entre este último y la empresa transportadora, siempre y cuando la comisión de la falta se produzca al interior del terminal, sin perjuicio de que algunas conductas, por su naturaleza, puedan ser también objeto de investigación y sanción por parte de las autoridades de tránsito y transporte competente.

Estimó necesario aclarar que las infracciones que cometen las empresas de transporte de pasajeros por carretera por fuera del Terminal de Transporte serán de competencia de la Superintendencia de Puertos y Transporte, a donde deberá dirigirse a fin de que se ejerza las funciones de inspección, control y vigilancia sobre las empresas que incumplan las normas de transporte.

Por lo tanto, el procedimiento para recaudar las multas, que con ocasión de las sanciones sean impuestas al interior del Terminal de Transporte, debe estar consagrado en el Manual Operativo de cada Terminal, así como también el

³ Folio 132 ibídem.

destino y la finalidad que tendrán los recursos captados por cada Terminal de Transporte.

Es por ello que el artículo 24 transitorio del Decreto 2762 de 2001⁴, establece que es deber de cada Terminal enviar el manual operativo al Ministerio de Transporte para refrendación porque de lo contrario no estará autorizado a cobrar las tasas de uso.

- 2.3.** En lo que hace al cargo de violación de los artículos 8 y 9 de la Ley 105 de 1993 y los artículos 44 a 52 de la Ley 336 de 1996, precisó que el accionante se limitó a transcribir lo allí dispuesto sin especificar cuál era el alcance de la presunta trasgresión.

Sin embargo, a renglón seguido adujo que: *“no es cierto lo manifestado por la parte actora, en un argumento descalificador de la actuación del Ministerio de Transporte al expedir el expedir (Sic) el Decreto 2762 de 2001, obliga a los Terminales de Transporte a elaborar y aplicar su propio Manual Operativo de conformidad con las disposiciones vigentes o las que se expidan para tal fin y otorga facultades al Gerente General de Terminal por ser un servicio conexo al de transporte público los que se prestan en los Terminales de Transporte para imponer multas a las empresas transportadoras por faltas cometidas dentro de las instalaciones del Terminal de Transporte”*⁵.

Después de transcribir el artículo 9 de la Ley 105 de 1993 y aludir a lo expuesto en el artículo 44 de la Ley 336 de 1996, afirmó que de su contenido se infería que fue el Legislador quien determinó que los propietarios, tenedores o poseedores de vehículos de transporte público pueden ser sujetos pasivos de las sanciones por infracción a normas de transporte. Entonces, quienes infrinjan las disposiciones consagradas en el Estatuto de Transporte - Ley 336 de 1996 - están sujetos a las sanciones y al procedimiento previstos en sus artículos 44 a 52, que fijan las multas y los parámetros para su aplicación en relación con cada modo de transporte, los casos en que proceden las sanciones de amonestación, suspensión o cancelación de licencias, registros, habilitaciones o permisos de

⁴ *“Las terminales de transporte actualmente en funcionamiento, dentro del año siguiente a la vigencia del presente decreto, deberán obtener de parte del Ministerio de Transporte la respectiva homologación de su habilitación, para lo cual deberán enviar la justificación técnica de que trata el artículo 9o. del presente decreto, **junto con el respectivo manual operativo para refrendación**, por parte del ministerio. A partir de esa fecha, si no se ha obtenido la respectiva homologación la empresa terminal no estará autorizada para cobrar las tasas de uso.”*

⁵ Folio 135 ibídem.

operación a empresas de transporte y la inmovilización o retención de los equipos destinados al transporte.

Por lo anterior, a juicio del Ministerio, no le asiste razón al actor cuando afirma que las sanciones sólo pueden ser impuestas a las empresas transportadoras, pues se repite, fue el mismo Legislador el que determinó que además de éstas, también son sujetos de sanción los propietarios, poseedores y tenedores de los vehículos de transporte público, lo cual es apenas natural teniendo en cuenta que éstos contribuyen o hacen parte de la actividad transportadora, servicio público en el cual debe primar el interés general, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, y por lo tanto es razonable que quien tiene contacto directo con el vehículo y los propietarios o poseedores sean responsables de las conductas que les corresponden de acuerdo a su posición dentro de la prestación del servicio público de transporte.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

- 3.1. El **Ministerio de Transporte** alegó escrito de alegatos en el cual reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

- 3.2. El **demandante**, por su parte, alegó de conclusión trayendo a colación los siguientes conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en los cuales se precisa que las autoridades competentes para imponer sanciones en materia de transporte son la policía y la Superintendencia de Puertos y Transporte, de lo cual se colige que los gerentes de los Terminales de Transporte no ostentan la atribución de imponer sanciones a las empresas de transporte y menos a los conductores de los vehículos vinculados a las mismas. Los conceptos anunciados son: Concepto proferido en el proceso número 11001 03 06 000 2006 00056 00 del 8 de junio de 2006 con ponencia del Consejero Luis Fernando Álvarez Jaramillo; Concepto 1454 del 16 de octubre de 2002 cuya ponencia correspondió a la Magistrada Susana Montes de Echeverri; Concepto 1795 del 14 de diciembre de 2006 y Concepto 1232 del 1º de diciembre de 1999 con ponencia del Consejero Flavio Augusto Rodríguez Arce.

Por lo anterior, a su juicio, se desconoció el principio de reserva legal y el artículo 29 Constitucional que prescribe que *“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante un juez o tribunal competente”*. También aseguró que se desconoce el artículo 113 que prescribe que *“los diferentes órganos del Estado tiene funciones separadas”*, así como el establecido en el artículo 121 ibídem, en virtud del cual *“ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”*.

Reiteró que no le asiste al Ministerio de Transporte la facultad de delegar o transferir la facultad sancionadora, acción todavía más gravosa que es la de habilitar particulares (gerentes de las terminales de transporte) a investigar y sancionar a las empresas de transporte, cuando es una función que está radicada en la Superintendencia de Puertos y Transporte según lo dispuesto en los Decretos 101 y 1016 de 2000, modificados por el Decreto 2741 de 2001.

Añadió que la relación existente entre las Terminales de Transporte y las empresas de transporte es contractual y comercial, es decir, depende de un contrato de arrendamiento de taquillas; y que frente a los conductores que operan desde esas terminales no existe ningún vínculo, circunstancia que, también desde esta perspectiva, hace improcedente potestad sancionatoria alguna sobre los últimos.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Agente del Ministerio Público** que actúa como delegado ante esta Corporación se mostró partidario de acoger las súplicas de la demanda trayendo al proceso los siguientes argumentos:

- 4.1. Comenzó por aludir al objeto del Decreto 2762 de 2001, en el sentido de indicar que reglamentó la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, estableciendo las sanciones que podían imponerse a las empresas de transporte usuarias de los mismos.

Procedió a hacer una descripción del contenido de la norma acusada según la cual se contemplaron como conductas sancionadas, el incumplimiento de las

obligaciones o el incurrir en las prohibiciones previstas en el decreto y en el manual operativo de cada terminal, las cuales generarían multas que oscilarían entre 1 y 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes y su imposición estaría a cargo del Gerente del Terminal, con fundamento en el procedimiento que para el efecto establezca dicho manual.

4.2. Luego de transcribir el artículo 17 de la Ley 105 de 1993 y el 28 de la Ley 336 de 1996, en las cuales se fundó la expedición del decreto impugnado, de aludir a los artículos 10 y 11 del Decreto 170 de 2001 y al artículo 9 del Decreto 175 de ese mismo año, sostuvo que en parte alguna de esos cuerpos normativos se indicaba que los gerentes están habilitados como autoridades para efectos de imposición de sanciones por violación de las normas reguladores de la actividad de transporte, con lo cual se irrespetó lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 105n de 1993, 29 de la Constitución Política y 121 Superior, razón por la cual el inciso 3 del artículo 19 del Decreto cuestionado debía desaparecer.

4.3. En relación con la violación del principio de reserva legal adujo que no existía dentro del ordenamiento jurídico vigente normas que contemplen el incumplimiento del manual operativo de cada terminal como conducta merecedora de una sanción, motivo que lo llevó a estimar que debía desaparecer también el aparte “u en el manual operativo de cada terminal”.

V. DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

VI. CONSIDERACIONES

6.1. Competencia.

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de

Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

6.2. Cuestión previa

Por medio de auto calendado el 11 de noviembre de 2016, visto a folios 215 a 216, el Despacho Sustanciador aceptó el impedimento manifestado por el Consejero de Estado Roberto Augusto Serrato Valdés, por encontrarse incurso en la causal prevista en el numeral 12 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto que rindió concepto de fondo en el presente asunto en su calidad de Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa. En consecuencia, fue separado del conocimiento y decisión de este proceso.

6.3. Análisis de la Sala

Para el pronunciamiento sobre la petición de nulidad de la disposición acusada, la Sala observa que los cargos de la demanda y los argumentos de la defensa coinciden expresamente en aceptar que con la expedición del artículo 19 del Decreto 2762 de 2001, el Ministerio de Transporte estableció un régimen de sanciones para las empresas de transporte y los propietarios de los vehículos vinculados a esas empresas, que incumplan con las obligaciones o incurran en las prohibiciones allí previstas, las cuales deberán ser impuestas por el Gerente del Terminal de Transporte, según el procedimiento dispuesto en el Manual Operativo de cada Terminal.

Siendo ello así, la discrepancia radica esencialmente en el alcance de la potestad reglamentaria de la que es titular el Ministerio de Transporte para la expedición del artículo 19 del Decreto 2762 de 2001, en el sentido de determinar si con tal norma se está vulnerando el principio de reserva legal y el debido proceso.

No obstante, resulta imperioso precisar el contenido del artículo citado, para establecer si lo afirmado por las partes tiene el alcance en el que ellas concuerdan.

Vistas así las cosas, y de acuerdo con lo dicho, la Sala responderá los siguientes interrogantes:

¿Es cierto que la disposición acusada creó un régimen de sanciones para las empresas de transporte y los propietarios de los vehículos vinculados a esas empresas, que incumplan con las obligaciones o incurran en las prohibiciones allí previstas?

De responder afirmativamente la anterior pregunta, debe precisarse si la reglamentación a que se ha aludido configura un exceso en la potestad reglamentaria.

Igualmente habrá de resolverse si es cierto que el acto administrativo acusado habilita a los Gerentes de los Terminales de Transporte a imponer sanciones a las empresas de transporte terrestre de pasajeros usuarias de dichos terminales.

También habrá de responderse si es cierto que el Gerente del Terminal de Transporte es una autoridad en el sector; aspecto que de ser respondido positivamente llevaría a preguntarse si configura exceso en la potestad reglamentaria la atribución otorgada a los gerentes de los Terminales de Transporte para imponer las sanciones previstas en la disposición acusada según el procedimiento dispuesto en el Manual Operativo de cada Terminal.

A efectos de resolver los interrogantes anteriores, es preciso aludir al contenido del acto censurado, para luego precisar el alcance de la potestad reglamentaria en nuestro ámbito jurídico.

6.3.1. El acto administrativo acusado

Para el efecto es importante tener en cuenta que aun cuando el demandante invocó la pretensión de nulidad parcial del artículo 19 del Decreto 2762 de 2001, los argumentos que respaldan esa petición van dirigidos a atacar la totalidad de la disposición, pues uno de los planteamientos es la falta de competencia en la expedición de la norma en lo que hace a la potestad sancionatoria, y ese precepto regula precisamente tal aspecto, de modo que el examen de legalidad se efectuará en relación con todo el artículo 19.

Para ello, resulta menester transcribir nuevamente la normativa impugnada:

**“DECRETO 2762 DE 2001
(Diciembre 20)**

"Por el cual se reglamenta la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera".

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, el párrafo 2º del artículo 17 de la Ley 105 de 1993 y el artículo 28 de la Ley 336 de 1996,

DECRETA:

(...)

Artículo 19. Sanciones a las empresas de transporte. A las empresas de transporte terrestre de pasajeros, usuarias de los terminales de transporte que incumplan con las obligaciones o incurran en las prohibiciones previstas en el presente decreto y en el manual operativo de cada terminal, les serán aplicadas las sanciones de amonestación escrita o multas que oscilan entre 1 y 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la graduación de la sanción se tendrán en cuenta la gravedad de la infracción, las circunstancias que rodearon la misma y la incidencia del hecho en la adecuada prestación del servicio público de transporte.

Las sanciones pecuniarias, a las que se refiere el presente artículo serán impuestas por el gerente de la terminal, con fundamento en el procedimiento que para este efecto se establezca en el manual operativo que regula la relación de derecho privado, existente entre este último y la empresa transportadora, siempre y cuando la comisión de la falta se produzca al interior del terminal. Lo anterior, sin perjuicio de que algunas conductas, por su naturaleza, puedan ser también objeto de investigación y sanción por parte de las autoridades de tránsito y transporte competentes”.

De la lectura de la norma se desprende que va dirigida únicamente a las empresas de transporte que usen los Terminales de Transporte y no a los propietarios de los vehículos, razón por la cual, el estudio de validez se circunscribirá al supuesto de hecho que se prevé; esto es, y a riesgo de ser reiterativos, a los eventos en los cuales las mencionadas empresas de transporte incumplan las obligaciones o incurran en las prohibiciones dispuestas en ese mismo Decreto al momento de hacer uso de los Terminales de Transporte.

Visto lo anterior, es imperioso aludir al régimen que en nuestro país gobierna el funcionamiento y creación de dichos Terminales, de modo que sea factible responder a los cuestionamientos planteados en líneas precedentes.

6.3.2. Terminales de Transporte

El régimen de los Terminales de Transporte en Colombia se remonta a la expedición de la Ley 15 de 1959⁶ que contenía un mandato expreso de intervención del Estado en esta materia:

“Artículo 1. En desarrollo de los artículos 30, 32 y 39 de la Constitución Nacional, el Gobierno en representación del Estado y por mandato de esta Ley, intervendrá en la industria del transporte automotor tanto urbano como en servicio por carreteras, para la movilización de cargas y pasajeros, con los siguientes objetivos:

a) Organizar y patrocinar empresas públicas, privadas o mixtas de carácter distrital, municipal, departamental o nacional, pudiendo expropiar o adquirir los equipos pertenecientes a particulares, previa indemnización o arreglo contractual sobre pago:

b) Reglamentar el funcionamiento de dichas empresas y prestación de sus servicios:

c) Hacer o autorizar importaciones de vehículos y repuestos pudiendo modificar o eliminar las tarifas aduaneras, requisitos y demás gravámenes de importancia de elementos destinados a ese servicio público de todas estas mercancías;

d) Fijar para todas las ciudades del país las tarifas de transporte urbano, intermunicipal e interdepartamental, y establecer la forma de pago, o prestación del servicio de transporte que por esta Ley le corresponde al empleador en beneficio del empleado: y

e) Establecer, cuando las necesidades del transporte urbano en otras ciudades del país lo exijan en forma transitoria mientras se establecen tarifas definitivas, el sistema previsto en esta Ley para el Distrito Especial de Bogotá, y en consecuencia señalar el monto, forma de pago, distribución y recaudo del auxilio patronal por transporte allí previsto.

PARAGRAFO. La facultad establecida en el ordinal d) del artículo anterior, y en cuanto hace relación al servicio urbano, podrá delegarla el Gobierno en los Gobernadores o en los Alcaldes, cuando los respectivos Municipios tengan una organización adecuada en sus dependencias de Transito y Transportes, de acuerdo con las reglamentaciones que dicte el Gobierno sobre el particular. Para la aplicación de las determinaciones que se dicten en virtud de esta delegación se requiere la previa autorización del Gobierno Nacional”. (Subrayas de la Sala).

⁶ “Por la cual se da mandato al Estado para intervenir en la industria del transporte, se decreta el auxilio patronal de transporte, se crea el fondo de transporte urbano y se dictan otras disposiciones”.

En desarrollo de tal norma se expidió posteriormente el Decreto 3157 de 1984, por medio del cual se creó el Estatuto Nacional de Terminales de Transporte Terrestre.

El mencionado Decreto definió los objetivos de su regulación⁷; otorgó a las actividades de los terminales de transporte el carácter de servicio público, sean éstas realizadas directa o indirectamente por el Estado, o por particulares⁸; definió los terminales de transporte como una unidad de servicios permanentes que incluye los equipos o instalaciones y los órganos de administración adecuados para la prestación de los servicios en condiciones de seguridad, en los que podía participar el Estado como accionista; creó la Junta Nacional de Terminales cuyas funciones cobijaban la creación de normas para el funcionamiento de los terminales.⁹

En ejercicio de tales atribuciones, la reseñada Junta, expidió varios acuerdos, entre los que cuenta el número 005 de 1985, “*por el cual se dictan normas para el adecuado funcionamiento de los Terminales de Transporte Terrestre*”, y en el cual se previeron las obligaciones, prohibiciones y sanciones para las empresas de

⁷ “**Artículo 1.** Establécese el presente ordenamiento como Estatuto Nacional de Terminales de Transporte Terrestre para intervenir esta actividad con los siguientes objetivos:

- a) Regular los servicios que prestan los Terminales de Transporte Terrestre.
- b) Racionalizar la organización y operación de los Terminales de Transporte Terrestre.
- c) Establecer condiciones y requisitos para la organización, funcionamiento y operación de los Terminales de Transporte Terrestre.”

⁸ “**Artículo 2.** Declárense de servicio público las actividades de los Terminales de Transporte Terrestre ya sean realizadas por el Estado directa o indirectamente o por particulares”.

“**Artículo 3.** El servicio público a que se refiere el artículo anterior será prestado directamente por el Estado o por personas jurídicas o naturales autorizadas por éste y que llenen los requisitos establecidos por el presente Decreto.”

“**Artículo 4.** Para efectos del presente Estatuto se entiende por Terminales de Transporte la unidad de servicios permanentes como equipos o instalaciones y órganos de administración adecuados donde se concentre la oferta y demanda de transporte automotor, de las empresas que cubren una zona o área de operación para que los usuarios, en condiciones de seguridad y comodidad puedan hacer uso de los vehículos del servicio público.”

⁹ “**Artículo 7.** La Junta Nacional de Terminales ejercerá las siguientes funciones:

- a) Establecer las normas para el funcionamiento de los Terminales de Transporte.
- b) Autorizar la constitución de sociedades Terminales de Transporte.
- c) Otorgar, suspender o cancelar los permisos de funcionamiento a las Sociedades Terminales de Transporte.
- d) Fijar a nivel nacional, las normas y requisitos sobre construcción de Terminales.
- e) Reglamentar el uso y utilización de los Terminales de Transporte Terrestre por parte de las empresas transportadoras que operan en el país.
- f) Reglamentar la prestación de los servicios propios de los Terminales.
- g) Recomendar al señor Ministro de obras Públicas y Transporte un sistema para la fijación de las tarifas que deben pagar las empresas y los usuarios, por los servicios que prestan los Terminales, así como las tarifas que fijará anualmente.
- h) Aprobar los manuales de operación, administrativo, contable, código de cuentas y de presupuesto de los terminales.
- i) Dictar su propio reglamento de funcionamiento.
- j) Las demás relacionadas directamente con el funcionamiento de los Terminales y que no le hayan sido encomendadas expresamente a otra autoridad”.

transporte intermunicipal usuarias de esos terminales y el procedimiento para la aplicación de las mismas¹⁰.

En 1993, el Congreso de la República profirió la Ley 105, “*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*”, cuyo parágrafo segundo del artículo 17 estableció en lo pertinente lo siguiente:

“Artículo 17. Integración de la infraestructura distrital y municipal de transporte. *Hace parte de la infraestructura distrital municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, de acuerdo con la participación que tengan los municipios en las sociedades portuarias y aeroportuarias, en la medida que sean de su propiedad o cuando estos le sean transferidos.*

PARÁGRAFO 1. *En los casos en que se acometa la construcción de una vía nacional o departamental, su alterna, podrán pasar a la infraestructura municipal si reúne las características de ésta, a juicio del Ministerio de Transporte.*

PARÁGRAFO 2. *La política sobre terminales de transporte terrestre en cuanto a su regulación, tarifas y control operativo, será ejercida por el Ministerio de Transporte”.* (Subrayas de la Sala).

A su turno, la Ley 336 de 1996 se refirió a los servicios conexos a la actividad transportadora, dentro de los cuales incluyó el de los Terminales de Transporte. El artículo 27 de ese cuerpo legal dispone lo siguiente:

“Artículo 27. *Se consideran como servicios conexos al de transporte público los que se prestan en las Terminales, Puertos Secos, aeropuertos, Puertos o Nodos y Estaciones, según el modo de transporte correspondiente.*

¹⁰ “**Artículo 3°:** a las empresas de transporte interurbano de pasajeros usuarias de los terminales, que incumplan con las prohibiciones previstas en el presente acuerdo; les serán aplicadas sanciones pecuniarias, de una a tres (3) salarios mínimos mensuales vigentes en la ciudad de Bogotá D.E.”

“**Artículo 4°:** la aplicación de las sanciones contempladas en el presente acuerdo, se llevarán a cabo de oficio o por queja, que podrá elevar cualquier ciudadano y se realizará mediante resolución motivada que dictara el gerente de la sociedad de cada terminal.

Artículo 5°: para aplicar las sanciones a que se refiere el artículo 3°, se observará el siguiente procedimiento:

- a) Traslado por parte del gerente de la sociedad del terminal de la queja o informe al gerente de la empresa de transporte respectiva dentro de los dos (2) días siguientes a su conocimiento. para que en el término de los dos (2) días hábiles siguientes rinda los descargos correspondientes.
- b) Dentro de los tres (3) siguientes, el gerente de la sociedad del terminal decidirá lo pertinente, mediante providencia motivada que tendrá recursos de reposición.”

“**Artículo 6°:** los términos del presente acuerdo deberán formar parte integrante de los contratos que suscriban los representantes de las sociedades de los terminales y los gerentes de las empresas de transporte terrestre”.

Los diseños para la construcción y operación de las instalaciones donde funcionen los servicios a que se refiere el inciso anterior, contemplarán el establecimiento de sistemas o mecanismos apropiados para el desplazamiento de los discapacitados físicos”. (Subrayas de la Sala).

Las descritas son las normas legales vigentes al momento de la expedición del Decreto 2762 de 2011, “*Por el cual se reglamenta la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera*”, que regulan el asunto que ahora nos ocupa y respecto de las cuales deben resolverse los planteamientos esgrimidos a manera de problemas jurídicos, sin perder de vista que desde 1959 hasta nuestros días se concibió la actividad de los Terminales como servicio público.

Vistas así las cosas y definido el marco normativo en el que se encuentra inmerso la figura de los Terminales de Transporte, pasa la Sala a resolver el segundo problema propuesto, esto es, determinar si el artículo 19 del Decreto 2762 de 2001 creó un régimen sancionatorio sin que hubiere habilitación para ello.

6.3.3. Régimen sancionatorio

Como bien se manifestó en acápites precedentes, es claro que la disposición censurada establece sanciones a las empresas de transporte usuarias de los Terminales de Transporte que incumplan las obligaciones o incurran en las prohibiciones previstas en ese mismo decreto, es decir, en aquéllas dispuestas en los artículos 13, 15 y 16 *ibídem*¹¹.

Sobre el particular, es necesario recordar que el Legislador entregó la facultad de definir la política sobre terminales de transporte terrestre al Ministerio de Transporte en cuanto a la regulación, tarifas y control operativo (párrafo segundo del artículo 17 de la Ley 105 de 1993), y que consideró en servicio conexo al de transporte público (artículo 28 de la Ley 336 de 1996), normas éstas que son precisamente las que invoca el Ministerio como fuente para la expedición del acto acusado.

En ese contexto deberá analizarse el cargo de exceso en la facultad de reglamentación que invoca el actor.

¹¹ Valga aclarar, a esta altura del análisis, que la norma enjuiciada no se refiere a los reproches que se realizan a los Terminales de Transporte, porque de ello se ocupa el artículo 17 del mismo Decreto.

6.3.3.1. Potestad reglamentaria

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política de Colombia, *“Corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”*

Los actos reglamentarios proferidos por el ejecutivo con arreglo al precepto constitucional anteriormente transcrito, en cuanto productos emanados de la voluntad administrativa, tienen el carácter de normas jurídicas que desde el punto de vista formal y material se encuentran subordinadas a la ley, o como lo expresa la doctrina francesa, se trata de *actes de puissance subalterne*, encaminados a explicitar y completar las disposiciones legales, con el propósito de garantizar su más cumplida y estricta ejecución y asegurar el cumplimiento de la voluntad general en ellas representada. En ese orden de ideas, los actos reglamentarios no son más que unas normas jurídicas secundarias, inferiores y complementarias de la Ley.

La sumisión del acto administrativo reglamentario a la ley es absoluta y por lo mismo, se trata de decisiones necesitadas de justificación, con posibilidades restringidas en el campo de la regulación, lo cual explica que su ámbito de acción sea restringido y que, por lo mismo, no tengan la fuerza suficiente para derogar, subrogar o modificar un precepto legal, ni mucho menos para ampliar o limitar su alcance o su sentido. Lo anterior explica su carácter justiciable, pues es claro que la administración no puede contradecir los mandatos del legislador, ni suplir la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular cierto contenido.

En ese sentido se ha pronunciado la Sala en reiteradas ocasiones, al plantear los siguientes criterios:

"La potestad reglamentaria solo tiene por fin dar vida práctica a la ley para ponerla en ejecución, supliendo aquellos detalles que sería exótico consignar en la propia ley; pero el gobierno, so pretexto de su ejercicio, no puede ni ampliar ni restringir el sentido de la ley, dictando nuevas disposiciones o suprimiendo las contenidas en la ley, porque ello no sería reglamentar sino legislar." (Sentencias del Consejo de Estado de

agosto 22 de 1944 y 16 de junio de 1948, Anales del Consejo, Tomos LVI y LVH, números 341-346 y 362-366, págs. 66 y 225, respectivamente).

"La potestad reglamentaria del jefe de Estado, es limitada. El reglamento completa la ley, fijando y desarrollando los detalles de aplicación de los principios que la ley contiene, pero no puede dictar ninguna disposición nueva. El reglamento tiene por objeto y por razón de ser, asegurar la aplicación de la ley que él completa; pero no puede en manera alguna ampliar o restringir el alcance de la ley, tanto en lo que se refiere a las personas como a las cosas" (Sentencia del Consejo de Estado de octubre 18 de 1946. Anales del Consejo, Tomo LVI, números 357-361, Pág. 406).

"Llenar los vacíos y detalles que no previo la ley que sea necesario dictar a fin de que el estatuto tenga eficacia en la práctica, es la razón de ser de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, pues sin ella se expondrían las leyes a tornarse en inoperantes, o a no tener cumplida ejecución, ya que el legislador no expide sino las normas generales, quedándole al ejecutor de aquella, el gobierno, la tarea de poner en función de actuar los mandatos legales, ateniéndose al espíritu de estos, pero dictando cuantas disposiciones sean precisas para darle a la ley desarrollo cumplido" (Sentencia de la Sala Contenciosa del Consejo de Estado de octubre 17 de 1950, Anales del Consejo, Tomo LVIII, números 367-371, pág. 453).

"Hay extralimitación de facultades cuando el gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria, que sólo tiene por fin dar vida práctica a la ley para ponerla en ejecución, supliendo aquellos detalles que sería exótico consignar en la propia ley, excede a la letra y al espíritu de la norma legal" (Sentencia del Consejo de Estado de junio 3 de 1947, Anales del Consejo, Tomo LVI, números 357-361, Pág. 428).

"El decreto reglamentario no puede ser otra cosa que el desarrollo lógico de las disposiciones de la ley que trata de reglamentar y que no puede, sin incurrir en extralimitación, establecer nada que implícitamente no se halle contenido en aquella. Por lo mismo, tampoco puede cercenar nada de lo expresamente establecido en la ley. En uno y otro caso excedería la potestad reglamentaria". (Sentencia del Consejo de Estado de noviembre 14 de 1949, Anales del Consejo Tomo LVIII, números 367-371, Pág. 289).

"Para fijar los límites del poder reglamentario, la Constitución Nacional establece dos criterios a seguir: el de la necesidad del reglamento y el de la competencia. Según el primero, que emana directamente del ord. 3° del art. 120 de la Carta - hoy art. 189-11 de la C. P. de 1991, anoto -, el órgano administrativo únicamente puede reglamentar los textos legales que exijan desarrollo para su cabal realización como normas de derecho." (auto de febrero 17 de 1962 de la Sala Contenciosa del Consejo, Ponente Carlos Gustavo Arríeta A., Anales del Consejo, Tomo LXIV, números 397-398, Pág. 189).

"[...] el poder reglamentario como facultad propia de la administración de los servicios públicos está siempre subordinado a la ley y por ella limitado. En otras palabras, el reglamento nunca puede ser sustitutivo

de la ley aunque en algunos casos puede ser supletorio. Esta clara situación se deriva de la garantía constitucional de la separación de las ramas del poder público sin la cual el Estado de Derecho que también se denomina como imperio de la ley sería imposible de concebir y, sin él, naufragaría la libertad individual. El reglamento es, como lo ha reiterado la jurisprudencia, el instrumento natural de la administración para que los servicios públicos funcionen, para que la ley se cumpla, pero no para que la sustituya; es su complemento indispensable pero sólo en la medida en que actualice la ley y la acomode a las necesidades de cada tiempo..." (Sentencia del Consejo de mayo 24 de 1973, Sección Cuarta de la Sala Contenciosa, consejero ponente Miguel Lleras Pizarro, Anales del Consejo, Tomo LXXXIV, números 437y 438, págs. 187yss.).

"[...] el Gobierno no puede sin caer en la tacha de ilegalidad, contrariar preceptos constitucionales o legales, ni ampliar, restringir o modificar la ley para cuya aplicación se dicta el reglamento [...]" (Sentencia de junio 12 de 1974 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, consejero Gustavo Salazar T., Anales del Consejo, Tomo LXXXVI, núms.. 439 y 440, Pag. 91).¹²

Debe entonces esta Sala expresar que coincide totalmente con el cargo de nulidad que puso a consideración el demandante, toda vez que ya han sido múltiples los pronunciamientos en los que se ha establecido que el principio de legalidad debe verse reflejado no sólo en cuanto a la imposición de las sanciones sino en cuanto a la conducta sancionable. Y ello es así, atendiendo a que sólo el Legislador puede crear conductas merecedoras de sanción y por supuesto, establecer el contenido de éstas últimas. En ese sentido, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

"10- Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa¹³. Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, como esta Corporación ya lo había señalado, las normas que consagran las faltas deben estatuir "también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas"¹⁴

¹² Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 11 de junio de 2009, proferida en el proceso identificado con el número 11001-03-25-000-2005-00348-00. M.P. Rafael E Ostau De Lafont Pianeta.

¹³ Ver, entre otras, las sentencia C-597 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 12.

¹⁴ Sentencia C-417/93. MP José Gregorio Hernández Galindo. Consideración de la Corte No 3. En el mismo sentido, ver sentencia C-280 de 1996.

11- Las sanciones administrativas deben entonces estar fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferírsele al Gobierno una facultad abierta en esta materia...¹⁵

También el Consejo de Estado en distintos pronunciamientos ha acogido esta postura, manifestando que constituye reserva legal la determinación de las conductas sancionables y la sanción en si misma considerada:

“No obstante lo anterior, la Sala debe señalar en forma categórica que el precitado Ministro de Transporte, si bien está facultado para proferir ese tipo de reglamentos derivados o de segundo grado, no lo está para proferir normas en materia sancionatoria, las cuales se encuentran reservadas al legislador, quien como es sabido definió el régimen de sanciones en materia de transporte en el título IX de la Ley 336 de 1996.

(...)

La Sala, mediante providencia de fecha 17 de julio de 2008, proferida dentro del expediente 11001 0324 000 2004 00092 01, Consejero Ponente: Doctor RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, al referirse al tema señaló:

“En ese orden, la misma ley tiene ya tipificadas las faltas y señaladas sus respectivas sanciones para todos los modos, de tal forma que a la luz de la norma en comento, lo que le corresponde a las autoridades competentes es verificar si una determinada conducta o situación generada por cualquiera de los referidos sujetos, constituye o no violación de alguna norma de transporte, y si la ley 336 de 1996 o cualquiera otra norma de rango legal no le asigna una sanción específica y distinta a multa, esa conducta será sancionable con ésta, es decir, pecuniariamente, dentro de los rangos precisados en el parágrafo atrás transcrito del comentado artículo 46 de la Ley 336. “[...] tal artículo 46 tipifica las conductas que constituyen faltas que deben ser sancionadas con multa, dentro del rango que él señala, pues eleva a falta toda violación de normas del transporte, y dicha sanción la hace extensiva o la circunscribe a todas esas faltas que no tengan señalada una sanción distinta o específica. Por eso, además, es una norma que ha de integrarse con otras, según lo precisó la Sala en sentencia de 3 de mayo de 2007”. Así las cosas y como quiera que en el ordenamiento jurídico colombiano el régimen sancionatorio en materia de tránsito es del resorte exclusivo del legislador, ha de concluirse que al no encontrarse tipificada en el capítulo IX de la Ley 336 de 1996 la conducta de que trata el artículo 6° de la Resolución 3666 del 9 de mayo de 2001, habrá de

¹⁵ Corte constitucional. Sentencia C-1161 de 2000. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

decretarse su nulidad, no sin antes señalar que 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.”¹⁶.

Es evidente que el Ministerio de Transporte no ostentaba en manera alguna la atribución para regular el régimen sancionatorio en los Terminales de Transporte, pues si bien, el parágrafo 2º del artículo 17 de la Ley 105 de 1993, lo habilitó para determinar la política en cuanto a la regulación, tarifas y control operativo en tales entes, no es menos cierto que ello no puede considerarse argumento suficiente para invadir de órbitas propias del Legislador.

De otro lado, en las normas contempladas en los artículos 44 a 49 de la Ley 336 de 1996, en las cuales están contenidas las sanciones en materia de transporte y la definición de los criterios para su imposición (amonestación, multa, suspensión de la licencia, cancelación de la licencia, inmovilización o retención de equipos), no se halla ninguna relacionada con las conductas descritas en los artículos 13, 15 y 16 del Decreto 2762 de 2001, y tampoco, coincidiendo con el concepto que aportó el Procurador Delegado en este asunto, alguna que contemple la violación de lo dispuesto en el manual operativo de cada Terminal como una sanción; luego también con base en este argumento es evidente la configuración de un exceso en la potestad reglamentaria por parte de la cartera ministerial acusada.

6.3.3.2. Autoridades en el Sector

El accionante también reprocha la asignación a los Gerentes de los Terminales de Transporte de la función de imponer las sanciones que contempla el tercer inciso del artículo 19 del Decreto 2762 de 2001, las cuales consisten en las multas que oscilarían entre 1 y 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Siendo ello así, conviene aclarar que de acuerdo con lo estatuido en el artículo 9 de la ley 105 de 1993, sólo son autoridades en el sector las que determine la ley. El artículo reza así:

“Artículo 9o. Sujetos de las sanciones. Las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Sentencia del 29 de julio de 2010. Proceso Número 2002-00249.

a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte.

Podrán ser sujetos de sanción:

1. Los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales.
2. Las personas que conduzcan vehículos.
3. Las personas que utilicen la infraestructura de transporte.
4. Las personas que violen o faciliten la violación de las normas.
5. Las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte.
6. Las empresas de servicio público.

Las sanciones de que trata el presente artículo consistirán en:

1. Amonestación.
2. Multas.
3. Suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.
4. Cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.
5. Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora.
6. Inmovilización o retención de vehículos”. (Subrayas de la Sala).

No varía entonces la conclusión sobre el exceso en la potestad reglamentaria en relación con el cargo que trae a colación el demandante, puesto que en ninguna norma con rango legal se ha investido a los Gerentes de los Terminales de Transporte como autoridad en la materia, cuestión que impedía que vía decreto reglamentario pudiese el Gobierno Nacional definir tal aspecto. Ahora, resulta por demás contradictorio que el mismo Decreto defina este aspecto en su propio artículo 7º, contemplando como tales a las autoridades territoriales, al Ministerio de Transporte y a la Superintendencia de Puertos y Transporte, sin incluir allí los mencionados gerentes. Vale la pena reseñar el sentido literal de la anunciada disposición:

“Artículo 7º. Autoridades. *En materia de terminales de transporte, y para los diferentes efectos, se consideran autoridades competentes las siguientes:*

-Autoridad municipal o distrital: *Para la determinación de los planes y programas contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, el traslado de las empresas de transporte a las instalaciones del terminal de transporte y la prohibición del establecimiento de terminales en instalaciones particulares diferentes a las aprobadas por el Ministerio de Transporte dentro del perímetro de los respectivos municipios.*

-Ministerio de Transporte: Para la regulación, autorización a nuevos terminales, reglamentación de la operación de las terminales de transporte y fijación de la tasa de uso.

-Superintendencia de Puertos y Transporte: Para la inspección, control y vigilancia de la operación de los terminales de transporte, y del desarrollo de programas de seguridad en la operación del transporte.”.

En el contexto descrito, la Sala encuentra plenamente acreditadas las razones que desvirtúan la presunción de legalidad del artículo 19 del Decreto 2762 de 2001, proferido por el Presidente de la República y el Ministro de Transporte, razón que lleva a que se declare la nulidad como en efecto se dispondrá en la parte resolutive.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del artículo 19 del Decreto número 2762 del 20 de diciembre de 2001, expedido por el Presidente de la República y el Ministro de Transporte, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Se reconoce a la abogada Liliana María Vásquez Sánchez como apoderada del Ministerio de Transporte, de conformidad con el poder que obra a folio 197 de este cuaderno.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 19 de julio de 2018.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Consejera de Estado



OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado