

TRANSPORTE – Regulación / SANCIONES A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS POR CARRETERA, ESPECIAL Y LOS PARTICULARES AUTORIZADOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR – Por incumplimiento de la Resolución 1122 de 2005 / EQUIPO O DISPOSITIVO DE CONTROL DE VELOCIDAD / PRINCIPIO DE LEGALIDAD / FALTA DE COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE – Para establecer un régimen sancionatorio para las empresas de transporte / POTESTAD REGLAMENTARIA – Límite / POTESTAD REGLAMENTARIA – Exceso en reglamentación en infracciones en materia de transporte / LEY SANCIONATORIA – Reserva / RÉGIMEN SANCIONATORIO EN TRANSPORTE - Reserva del legislador / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

En la resolución demandada el Ministerio de Transporte estableció la sanción consistente en amonestación por escrito a las «empresas de transporte público de pasajeros por carretera, de servicio público especial y los propietarios de los vehículos particulares autorizados para la prestación del servicio de transporte escolar, incluidos los pertenecientes a los establecimientos educativos, que permitan el despacho de sus vehículos vinculados, sin contar con el equipo de control de velocidad o tener éste en mal estado de funcionamiento, de acuerdo con la Resolución 1122 de 2005» asimismo, fijó una multa a quienes no dieran cumplimiento a tal amonestación. El acto acusado tuvo como fundamento lo previsto en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996 y el artículo 57 del Decreto 3366 de 2003. [...] [L]a Sala encuentra que la Resolución 002747 de 30 de junio de 2006 se fundamentó en el artículo 45 de la Ley 336 de 2003, norma que aunque determinó que «La amonestación será escrita y consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta», ciertamente no reguló la conducta objeto de análisis, esto es, la consistente en «permitir el despacho de sus vehículos, sin contar con el equipo de control de velocidad o tener este en mal estado de funcionamiento» Adicionalmente, si bien es cierto que el artículo 57 del Decreto 3366 de 2003 que fundamentó el acto acusado, estableció la multa a imponer por incumplimiento a la amonestación, también lo es que no determinó el supuesto de hecho que conlleva a la infracción, además que esta norma fue declarada nula por esta corporación por desconocer la reserva de la Ley, como se advirtió en el acápite anterior. La Sala destaca que en los artículos 44 a 49 de la Ley 336 de 1996, los cuales regulan las sanciones en materia de transporte y definen los criterios para su imposición (amonestación, multa, suspensión de la licencia, cancelación de la licencia, inmovilización o retención de equipos), no se encuentra ningún precepto que tenga relación con la conducta descrita en la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006. Asimismo, es de resaltar que el Ministerio Público acertó en señalar que «la descripción que realiza el acto acusado de la sanción de amonestación, se opone al principio de legalidad que existe en materia administrativa sancionatoria, pues no es posible concretizar el alcance de la expresión contenida en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, esto es, «la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta» a través de remisiones normativas o acudiendo a criterios técnicos que permitan precisar la obligación tendiente a «reparar» o «instalar» y «poner en funcionamiento el equipo de control»... la cual no fue determinada por el legislador» En ese orden ideas, no hay duda de que el Ministerio de Transporte, al expedir la Resolución 002747 de 30 de junio de 2006, excedió su potestad reglamentaria y desconoció que en materia sancionatoria las conductas que conllevan a la imposición de sanciones deben estar previamente definidas en la ley. De manera que, en razón a que en el ordenamiento jurídico colombiano el régimen sancionatorio en materia de tránsito está sujeto a reserva de ley, la Sala concluye, tal y como lo hizo en los

precedentes jurisprudenciales anteriormente citados, que al no encontrarse tipificadas en el capítulo IX de la Ley 336 de 1996 las conductas descritas en la resolución demandada, habrá de decretarse su nulidad, máxime cuando ninguna de las disposiciones de la Ley 336 de 1996 le atribuyen facultades al ejecutivo para tipificar infracciones y menos aún para determinar las sanciones respectivas.

FUENTE FORMAL: LEY 15 DE 1959 – ARTÍCULO 9 / LEY 336 DE 1996 – ARTÍCULO 44 / LEY 336 DE 1996 – ARTÍCULO 45 / LEY 336 DE 1996 – ARTÍCULO 46 / DECRETO 3366 DE 2006 / RESOLUCIÓN 4110 DE 2004 MINISTERIO DE TRANSPORTE

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 2747 DE 2006 (30 de junio) MINISTERIO DE TRANSPORTE (Anulada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-24-000-2012-00178-00

Actor: NEIDY LICETH PERILLA HASTAMORIR

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE - MINTRANSPORTE

Referencia: Nulidad

Tema: REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL - Potestad Reglamentaria, reserva de ley sancionatoria en materia de transporte, conducta sancionatoria debe estar tipificada y fundamentada en la ley

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide en única instancia la demanda de nulidad promovida, por la ciudadana Neidy Liceth Perilla Hastamorir, en contra de la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006 «*por el cual se determinan las sanciones por incumplimiento de las medidas adoptadas en la Resolución número 1122 de 2005*»

I-. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

I.1.1 Pretensión

1. La señora Neidy Liceth Perilla Hastamorir, actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda en la que elevó como única pretensión «*la nulidad de la resolución 2747 del 30 de junio de 2006*»¹.

I.2. Los hechos

2. El Ministerio de Transporte expidió la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006 «*por el cual se determinan las sanciones por incumplimiento de las medidas adoptadas en la Resolución número 1122 de 2005*» teniendo en cuenta las facultades previstas en la Ley 336 de 1996², en la Ley 769 de 2002³ y en los Decretos 3366⁴ y 2053 de 2003⁵.

3. Tal resolución dispuso sancionar con amonestación escrita o multa a las empresas de transporte público de pasajeros por carretera, de servicio público especial y a los propietarios de vehículos particulares autorizados para la prestación del servicio de transporte escolar, que transitaran sin contar con el equipo de control de velocidad o cuando el mismo estuviere en mal estado de funcionamiento.

4. En criterio de la demandante, el Ministerio de Transporte excedió su potestad reglamentaria con la expedición de la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006 pues impuso una sanción por un supuesto de hecho no regulado en la ley.

I.1.3. Fundamentos de derecho y concepto de la violación

I.1.3.1. Las normas violadas

5. Las normas citadas como trasgredidas son los artículos 6, 29, 113, 114, 121, 122 inciso primero, 150 numerales 1, 2 y 23, 189 numeral 11, 208, 209, 210 y 365

¹ Folios 1-10 cuaderno principal.

² «*Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte*»

³ Código Nacional de Tránsito

⁴ «*por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinan unos procedimientos*».

⁵ «*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se dictan otras disposiciones*».

de la Constitución Política, los artículos 45 y 46 de la Ley 336 de 1996 y el artículo 2º del Decreto 2053 de 2003.

I.1.3.2. El concepto de la violación

6. La parte actora formuló como único cargo de violación la **falta de competencia**, al considerar que el Ministerio de Transporte desbordó su facultad reglamentaria y desconoció la reserva ley, al expedir la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006 «*por el cual se determinan las sanciones por incumplimiento de las medidas adoptadas en la Resolución número 1122 de 2005*» ya que impuso una sanción por un supuesto de hecho no regulado en la ley.

7. Sostuvo que el Ministerio de Transporte, por expresa prohibición constitucional, no puede expedir normas de carácter sancionatorio, pues dicha facultad se encuentra reservada al legislador, tal como se desprende de los artículos 6º, 29, 150º numerales 2, 21 y 23, y del artículo 365 de la Constitución.

8. Señaló que el título IX de la Ley 336 de 1996 definió el régimen de sanciones en materia de transporte, pero en ninguno de sus apartes hizo mención al supuesto de hecho establecido en el acto acusado, esto es, respecto a las empresas de transporte público de pasajeros por carretera y para los propietarios de vehículos autorizados para la prestación del servicio de transporte escolar, que transitaran sin contar con el equipo de control de velocidad o cuando el mismo estuviere en mal estado de funcionamiento.

9. De manera que el acto acusado está viciado de ilegalidad, dado que el Ministerio de Transporte se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones reglamentarias, al establecer una sanción por una conducta que no se encuentra regulada en la Ley.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

10. El apoderado del **Ministerio de Transporte** contestó la demanda de manera extemporánea⁶.

⁶ Folios 202- 207 Cuaderno Principal.

III. TRÁMITE DEL PROCESO

11. La señora Neidy Liceth Perilla Hastamorir, actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda de nulidad en contra de la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006 *«por el cual se determinan las sanciones por incumplimiento de las medidas adoptadas en la Resolución número 1122 de 2005»*.

12. Mediante providencia del 18 de septiembre de 2012, el magistrado a cargo de la sustanciación del mismo, ordenó la notificación y el traslado correspondiente a la entidad demandada para que contestara, propusiera excepciones y aportara y/o solicitara la práctica de las pruebas. Igualmente vinculó al proceso al Agente del Ministerio Público.

13. Por auto del 3 de septiembre de 2014, se tuvo por extemporánea la contestación a la demanda presentada por el apoderado del Ministerio de Transporte⁷.

14. No habiendo pruebas por practicar, en proveído del 17 de septiembre de 2015 se prescindió de la etapa probatoria y se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto⁸.

15. La parte actora guardó silencio.

16. Por su parte, el apoderado del Ministerio de Transporte se pronunció sobre los antecedentes administrativos de la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006⁹ y precisó que esta Corporación, mediante sentencia del 29 de febrero de 2009¹⁰, ya estableció que las sanciones por incumplimiento en la instalación o mal estado de funcionamiento del dispositivo de control de velocidad deben ser reguladas por el Legislador¹¹, por ende, la presente demanda resulta intrascendente.

⁷ Folio 228 Cuaderno Principal.

⁸ Folio 245 Cuaderno Principal.

⁹ *«por el cual se determinan las sanciones por incumplimiento de las medidas adoptadas en la Resolución número 1122 de 2005»*

¹⁰ *«por la cual se establecen medidas especiales para la prevención de la accidentalidad de los vehículos de transporte público de pasajeros y de servicio público especial»*

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 26 de febrero de 2009, expediente 11001-03-24-000-2005-00089-01.

17. El agente del Ministerio Público presentó su concepto y solicitó acceder a las pretensiones de la demanda. Al respecto, hizo alusión a las reglas jurisprudenciales sobre el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador, el cual exige que la conducta a sancionar, los criterios para su determinación y los procedimientos para su imposición estén definidos por la ley. A su vez, hizo referencia al régimen sancionatorio en materia de transporte previsto en las Leyes 105 de 1993¹² y 336 de 1996¹³ y en el Decreto 3366 de 2003¹⁴ para concluir que el Ministerio de Transporte excedió el ámbito de su competencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues como lo sostuvo la parte demandante, la conducta a sancionar en el acto acusado no fue tipificada en la norma objeto de reglamentación, esto es, «*transitar sin contar con el equipo de control de velocidad o tenerlo en mal estado de funcionamiento*».

IV. CONSIDERACIONES

IV.1.- Competencia

18. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para decidir en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos.

IV.2.- Acto administrativo acusado

19. El acto administrativo demandado es la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006 «*Por la cual se determinan las sanciones por incumplimiento de las medidas adoptadas en la Resolución No. 122 de 2005*»¹⁵, expedida por el Ministro de Transporte, cuyo tenor literal es el siguiente:

[...] EL MINISTRO DE TRANSPORTE

¹² «*por el 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*»

¹³ «*por el cual se adopta el estatuto nacional de Transporte*»

¹⁴ «*por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinan unos procedimientos*» expedido por el Presidente de la República.

¹⁵ Folios 41-42 Cuaderno Principal.

En uso de sus facultades legales, y en especial las conferidas por las Leyes 336 de 1996 y 769 de 2002 y los Decretos 3366 y 2053 de 2003, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 45 de la Ley 336 de 1996 señala que la amonestación es una sanción escrita consiste en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta.

Que de conformidad con el artículo 57 del Decreto 3366 de 2003, cuando el sujeto de sanción no haya dado cumplimiento a la amonestación escrita dentro de los 30 días siguientes de la ejecutoria del acto administrativo que la impuso, será sancionado con cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Que mediante Resolución No. 1122 del 26 de mayo de 2005, se establecieron medidas especiales para la prevención de la accidentalidad de los vehículos de transporte público de pasajeros por carretera, de servicio público especial, los vehículos particulares autorizados para la prestación del servicio escolar y los pertenecientes a los establecimientos educativos.

Que mediante Resolución No. 303 del 31 de enero de 2006 se conformó una Mesa de Trabajo para la revisión, evaluación y recomendación técnica del proceso de fabricación, instalación y seguimiento de los equipos de control de velocidad contemplados en la Resolución No. 1122 del 26 de mayo de 2005 y se determinó la imposición de comparendos educativos a quienes incumplan lo establecido en dicha resolución, hasta la definición de una nueva fecha para aplicación de las sanciones pecuniarias.

Que una vez detectados y subsanados los problemas técnicos de los equipos de control de velocidad en la mesa de trabajo, se hace necesario determinar la fecha para que entre a regir en su integralidad la Resolución No. 1122 de 2005.

En virtud de lo anterior, este Despacho,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- A partir del 1 de julio de 2006, las empresas de transporte público de pasajeros por carretera, de servicio público especial y los propietarios de los vehículos particulares autorizados para la prestación del servicio de transporte escolar, incluidos los pertenecientes a los establecimientos educativos, que permitan el despacho de sus vehículos vinculados , sin contar con el equipo de control de velocidad o tener éste en mal estado de funcionamiento, de acuerdo con la Resolución 1122 de 2005, serán sancionados conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996 y el artículo 57 del Decreto 3366 de 2003, así:

1. Amonestación escrita que consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a instalar, reparar y poner en correcto funcionamiento el equipo de control de velocidad. Para el efecto, el investigado deberá demostrar ante la Superintendencia de Puertos y Transporte mediante certificación escrita por el fabricante del equipo de control de velocidad, que subsanó la deficiencia detectada.

2. Cuando el sujeto de sanción no haya dado cumplimiento a la amonestación escrita de que trata el numeral anterior dentro de los 30 días siguientes de la ejecutoria del acto administrativo que la impuso, será sancionado con cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

ARTÍCULO SEGUNDO. - La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 12 de la Resolución 1122 de 2005 y las Resoluciones 2656 del 30 de septiembre y 3752 del 30 de noviembre de 2005 [...]

IV.3.- Problema jurídico

20. De acuerdo con el concepto de violación, la Sala deberá establecer si el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006 «*Por la cual se determinan las sanciones por incumplimiento de las medidas adoptadas en la Resolución No. 1122 de 2005*», con extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria y con desconocimiento de la reserva de ley en materia sancionatoria.

IV.4. Análisis del caso concreto

21. En la resolución demandada el Ministerio de Transporte estableció la sanción consistente en amonestación por escrito a las «*empresas de transporte público de pasajeros por carretera, de servicio público especial y los propietarios de los vehículos particulares autorizados para la prestación del servicio de transporte escolar, incluidos los pertenecientes a los establecimientos educativos, **que permitan el despacho de sus vehículos vinculados, sin contar con el equipo de control de velocidad o tener éste en mal estado de funcionamiento, de acuerdo con la Resolución 1122 de 2005***» asimismo, fijó una multa a quienes no dieran cumplimiento a tal amonestación. El acto acusado tuvo como fundamento lo previsto en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996 y el artículo 57 del Decreto 3366 de 2003.

22. En criterio de la parte actora, el Ministerio de Transporte extralimitó su potestad reglamentaria y desconoció la reserva legal en materia sancionatoria, toda vez que el supuesto de hecho que conlleva a las sanciones establecidas no se encuentra tipificado en el ordenamiento jurídico, concretamente, en las disposiciones antes citadas.

23. En ese orden, y con el fin de determinar si el Ministerio de Transporte excedió su potestad reglamentaria mediante la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006, la Sala considera necesario hacer las siguientes precisiones:

IV. 4.1. De la potestad reglamentaria y de la reserva de ley sancionatoria

24. La potestad reglamentaria es la facultad constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir actos de carácter general y

abstracto para la debida ejecución de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

25. Esta potestad reglamentaria fue prevista en la Constitución Política dentro del título VII “*De la Rama Ejecutiva*”, capítulo 1 “*Del Presidente de la República*”, en los siguientes términos:

[...] Artículo 189. 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 decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes [...]

26. Esta Corporación, sin embargo, ha considerado que esta potestad de producción de actos normativos de efectos generales y de carácter reglamentario también radica en otros órganos ubicados dentro de la Rama Ejecutiva, como son los ministerios.

27. Esta facultad reglamentaria encuentra sustento constitucional en el artículo 208 de la Constitución política, en cuyo inciso primero se establece que: «*Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley*». Al respecto, esta Sección ha precisado lo siguiente:

[...] (i) La potestad reglamentaria derivada o de segundo grado de los Ministerios

El sistema configurado por la Constitución Política de 1991 atribuyó de manera principal la titularidad de la potestad reglamentaria al Presidente de la República, según lo refleja el numeral 11 de su artículo 189. No obstante lo anterior, tal como ha sido precisado por la Corte

Constitucional y el Consejo de Estado¹⁶, la propia Carta también se encargó de radicar en forma precisa la potestad de producción de actos normativos de efectos generales y de carácter reglamentario en otros órganos constitucionales ubicados dentro de la Rama Ejecutiva (como por ejemplo los Ministerios) y aun fuera de ella.

La Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado que la potestad reglamentaria que ostentan los Ministerios es derivada o de segundo grado. En efecto, esta facultad de expedir actos generales, en el caso de los Ministerios, se ejerce en todo caso, frente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, con criterio residual y subordinado. Esta facultad reglamentaria encuentra sustento constitucional en el artículo 208 de la Constitución política, en cuyo inciso primero se establece que: “Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”.

En relación con la justificación de la potestad reglamentaria de los Ministerios esta Sección¹⁷ señaló lo siguiente:

(...) A la anterior justificación jurídica, no está demás agregar las de tipo práctico, tales como la necesidad de que quien tiene a su cargo la dirección de las actividades de aplicación y cumplimiento de las normas aduaneras, pueda impartir las instrucciones generales y las interpretaciones que las circunstancias requieran, con la oportunidad y la agilidad que la situación lo amerite. Además, dada la inmediatez y el dominio técnico jurídico que de manera especial se presume de quienes tienen a cargo el manejo directo de tales asuntos, se entiende que son las autoridades más idóneas para impartir esas instrucciones. Se sale

¹⁶ Entre otras sentencias de la Corte Constitucional, ver las siguientes: C-805 de 2001; C-917 de 2002; C-1005 de 2008; C-372 de 2009 y C-748 de 2011. Y del Consejo de Estado, entre otras, las Sentencias de la Sección Tercera de 14 de agosto de 2008, proferida en el expediente con radicado núm. 11001-03-26-000-1999-00012-01(16230), C.P. Mauricio Fajardo Gómez y 7 de octubre de 2009, proferida en el expediente núm. 11001-03-26-000-2000-08448-01(18448), C.P. Enrique Gil Botero.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 29 de julio de 2010, radicado núm. 11001032400020020024901, Consejero ponente Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

de los parámetros y principios de la administración moderna y de la complejidad del Estado colombiano, pretender que aún este tipo de reglamentación deba ser expedido por el Presidente de la República, más cuando son tantas las materias y los niveles jerárquicos en que ello se requiere, que generaría una concentración y dilación a todas luces contraria a los principios de eficacia, economía y celeridad consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, para cuyo cumplimiento, justamente, el mismo artículo prevé los mecanismos de la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones [...]”.

Al amparo de lo expuesto, es claro que el Ministro del ramo está facultado para dictar reglamentos o actos administrativos de contenido general en los asuntos de su competencia, desde luego, con sujeción a la ley y al reglamento y sin rebasar el ámbito de regulación normativa de una y otro [...]¹⁸ (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

28. A su vez, la Corte Constitucional, en sentencia C-1005 de 2008, indicó:

“[...] no resulta inconstitucional que una ley le confiera de manera directa a los/las ministros (as) del despacho atribuciones para expedir regulaciones de carácter general sobre las materias contenidas en la legislación, cuando estas tengan un carácter técnico u operativo, dentro de la órbita competencial del respectivo Ministerio, por cuanto, en ese caso, la facultad de regulación tiene el carácter de residual y subordinada respecto de aquella que le corresponde al Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria [...]”¹⁹.

29. De acuerdo con lo anterior, la facultad reglamentaria se encuentra principalmente en cabeza del Presidente de la República y de manera residual en los Ministros de Despacho, asimismo, debe fundarse en los parámetros señalados por la ley.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 20 de noviembre de 2014, radicado núm. 11001032400020100011900, Consejero ponente Guillermo Vargas Ayala.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-1005 de 15 de octubre de 2008, Magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto. En sentido análogo, véase la sentencia C-066 de 10 de febrero de 1999, Magistrados ponentes Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra.

30. Ahora bien, en materia sancionatoria existe un límite a la potestad reglamentaria, dado que, se aplica el principio de reserva de ley, entendido como aquella potestad privativa del legislador para regular una materia.

31. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha manifestado que las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa, sino que, además, deben tener un fundamento legal. En tal sentido, indicó:

[...] 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 administrativa²⁰. 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 aquéllas²¹"

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 [...].²²

32. Esta Sección, en distintos pronunciamientos, ha acogido dicha postura, precisando que hacen parte de la denominada reserva legal, tanto la determinación de las conductas sancionables como las sanciones en si misma consideradas. En tal sentido se señaló:

[...] 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

²⁰ Ver, entre otras, la sentencia C-597 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 12.

²¹ 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.

²² Corte constitucional. Sentencia C-1161 de 2000. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

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 párrafo 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 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 [...]*²³

33. Con fundamento en lo anterior, las conductas sancionables en materia de transporte únicamente pueden ser establecidas por el Legislador. No obstante, por razones de especialidad, es posible asignar al ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos de carácter general la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador y sin que, en ningún caso, las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso.

34. Por ende, al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la infracción, incluyendo el término o la cuantía de la misma; (iii) la autoridad competente para aplicarla, y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.

35. Precisado lo anterior la Sala procede a examinar lo atinente al régimen sancionatorio en materia de transporte.

IV.4.2. Del régimen sancionatorio en materia de transporte y del vicio de ilegalidad de la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006

36. La Sala estima necesario aludir al régimen sancionatorio en materia de transporte, con el fin de establecer si la entidad demandada extralimitó su potestad reglamentaria con la expedición de la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006, y si la conducta que allí se describe y que da lugar a la infracción, se encontraba definida en el ordenamiento jurídico.

²³ Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Sentencia del 29 de julio de 2010. Proceso Número 2002-00249.

37. En materia de transporte, la Ley 105 de 1993 dictó «*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*».

38. El artículo 9º de esta normativa determinó los sujetos que podrían ser objeto de sanción por violación a las normas reguladoras de transporte, así como las respectivas sanciones a imponer, y al respecto estableció:

[...]ARTÍCULO 9o. SUJETOS DE LAS SANCIONES. *Las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte.*

Podrán ser sujetos de sanción:

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

Las sanciones de que trata el presente artículo consistirán en:

- 1. Amonestación.*
- 2. Multas.*
- 3. Suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.*
- 4. Cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.*
- 5. Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora.*
- 6. Inmovilización o retención de vehículos. [...]*

39. En este artículo se precisó quiénes son sujetos de sanción²⁴ y cuáles son las sanciones aplicables, discriminándolas en amonestación, multas, suspensión de

²⁴ Según el texto transcrito resulta claro que no solo los operadores o las empresas de transporte sino también los propietarios de los vehículos son sujetos de las sanciones por infracciones a las normas reguladoras del transporte público.

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.

40. A su turno, el Capítulo Noveno del Título Primero de la Ley 336 de 1996 (artículos 44 a 52) reguló las “sanciones y procedimientos” en materia de transporte público. Al respecto se prevé lo siguiente:

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

*ARTÍCULO 45. La **amonestación** será escrita y consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar **la alteración en la prestación del servicio** que ha generado su conducta.*

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

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

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

Parágrafo. -Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se 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. [...]

41. En ese orden, el artículo 45 estableció y definió la amonestación como sanción; de otra parte, el artículo 46 tipificó las conductas que constituyen faltas que deben ser sancionadas con multa, y según el literal e), se hace extensiva la imposición de sanción a las demás faltas previstas en otras normas que no tengan señalada una sanción distinta o específica, lo que implica que dicha norma está llamada a integrarse con otras.

42. Con fundamento en la citada Ley 105 de 1993²⁵ y Ley 336 de 1996²⁶ se expidió el Decreto 3366 de 2006²⁷ el cual estableció las conductas que eran objeto de sanción por las infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor.

²⁵ «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».

²⁶ «Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte».

²⁷ «Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinan unos procedimientos»

43. Sin embargo, esta Sección 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 57²⁸ del Decreto 3366 de 2006, pues evidenció que las conductas por las cuales se sancionaba a los propietarios, poseedores, tenedores y los conductores relacionadas en estas disposiciones, no estaban soportadas o tipificadas en la ley, al exceder la potestad reglamentaria y desconocer la reserva de ley en materia sancionatoria²⁹.

44. De otra parte y en relación con la conducta establecida en la resolución acusada y que da lugar a la comisión de la infracción, la Sala observa que, a través de la **Resolución 4110 de 29 de diciembre de 2004**³⁰, el Ministerio de Transporte fijó la obligación de instalar dispositivos de control de velocidad en los vehículos que prestaran el servicio público de transporte y estableció las sanciones por tal incumplimiento, y al respecto dispuso:

[...]Que la Ley 769 de 2002 -Código Nacional de Tránsito- contempla como uno de sus principios el velar por la seguridad de los usuarios;

Que el artículo 7º de la misma Ley 769 de 2002 determina que las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público;

Que los artículos 106 y 107 de la misma Ley 769 de 2002 establecen que la velocidad máxima permitida en vías urbanas será de sesenta (60) kilómetros por hora y en zonas rurales será de ochenta (80) kilómetros por hora;

Que el artículo 131 literal c) del Código Nacional de Tránsito Terrestre sanciona al conductor por transitar sin los elementos determinados en el mismo y el artículo 26 literal a) del Decreto 3366 de 2003 prevé sanción de multa para las empresas de transporte público por permitir la

²⁸ «Artículo 57. Incumplimiento. Cuando el sujeto de sanción no haya dado cumplimiento a la amonestación escrita dentro de los 30 días siguientes de la ejecutoria del acto administrativo que la impuso, será sancionado con cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes».

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala, sentencia de 19 de mayo de 2016. Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00107-00 ACUMULADO 11001 03 24 000 2008 00098 00 Actor: Newman Báez Martínez / Jorge Ignacio Cifuentes Demandado: Nación – Ministerio De Transporte.

³⁰ «Por la cual se establecen medidas especiales para la prevención de la accidentalidad de los vehículos de transporte público de pasajeros por carretera y de servicio público especial»

prestación del transporte público en vehículos sin las necesarias condiciones de seguridad.

RESUELVE:

*Artículo 1º. A partir del 1º de junio de 2005 todos los vehículos de transporte público de pasajeros por carretera y de servicio público especial **deberán contar con dispositivos** sonoros al interior y luminosos al exterior del mismo, **para el control de la velocidad**, los cuales deberán activarse automática y simultáneamente en el momento en que se sobrepase el límite máximo de velocidad autorizada de ochenta (80) kilómetros por hora en carretera y de sesenta (60) kilómetros por hora en vías urbanas.*

Parágrafo 1º. Las autoridades de tránsito podrán en cualquier tiempo verificar la existencia y funcionamiento de estos dispositivos. Asimismo, cada vez que se realice la revisión técnico-mecánica de los vehículos de transporte público de pasajeros por carretera deberá realizarse dicha verificación.

Que los dispositivos objeto de la presente resolución permitirán el control por parte de los pasajeros y de las autoridades de tránsito del límite máximo de velocidad.

Parágrafo 2º. A partir de la fecha prevista en este artículo las terminales de transporte permitirán el despacho únicamente de los vehículos que porten los dispositivos de que trata el presente artículo.

(...)

*Artículo 3º. **El conductor de un vehículo de transporte público de pasajeros** por carretera y de servicio público especial **que sea sorprendido conduciendo sin los dispositivos señalados** en el artículo primero de esta disposición, **o con estos en mal estado de funcionamiento, será sancionado con multa de 15 salarios mínimos diarios**, por transitar sin los citados elementos y las empresas de transporte público en las respectivas modalidades con multa equivalente de 11 a 15 salarios mínimos mensuales legales vigentes por permitir la prestación del servicio en vehículos sin las necesarias*

condiciones de seguridad, de acuerdo con el artículo 131 literal c) de la Ley 769 de 2002, el artículo 26 literal a) del Decreto 3366, respectivamente.[...]

45. Los mencionados artículos fueron derogados por el artículo 13 de la **Resolución No. 1122 de 26 de mayo de 2005**³¹ a través de la cual el Ministerio de Transporte dispuso la obligación de implementar equipos que permitieran el control de la velocidad por parte de los usuarios y de la misma empresa de transporte, por parte de las empresas de transporte público de pasajeros por carretera y de servicio público especial y por los propietarios de los vehículos particulares autorizados para la prestación del servicio escolar y de los vehículos de servicio particular pertenecientes a los establecimientos educativos. Igualmente, señaló los aspectos técnicos que deberán cumplir dichos elementos y fijó los plazos para la instalación y, además, determinó las sanciones aplicables por el incumplimiento.

*[...] **Artículo 12.** Modificado por el art. 1, Resolución del Min. Transporte 2656 de 2005, Modificado por la Resolución del Min. Transporte 3752 de 2005, Derogado por el art. 2, Resolución Min. Transporte 2747 de 2006. Las empresas de transporte público de pasajeros por carretera, de servicio público especial y los propietarios de los vehículos particulares autorizados para la prestación del servicio de transporte escolar que permitan el despacho de sus vehículos vinculados, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente resolución, **serán sancionados conforme a lo establecido en el Decreto 3366 de 2003, de acuerdo con la modalidad de servicio.** Ver el art. 2, Resolución del Min. Transporte 303 de 2006[...]*

46. El citado artículo 12, remitió al **Decreto 3366 de 2003**, para la imposición de la sanción pertinente a las empresas de transporte público de pasajeros por carretera, de servicio público especial y para los propietarios de vehículos

³¹ «por la cual se establecen medidas especiales para la prevención de la accidentalidad de los vehículos de transporte público de pasajeros y se deroga la Resolución número 865 de 2005 y los artículos 1º, 2º y 3º de la Resolución número 4110 de 2004».

particulares autorizados para la prestación del servicio de transporte escolar, por incumplir los requisitos establecidos en la Resolución número 1122 de 2005³².

47. Con posterioridad, la **Resolución 2656 de 30 de septiembre de 2005**³³ modificó el artículo 12 de la Resolución número 1122 del 26 de mayo de 2005, el cual quedó así:

[...] Artículo Doce. Por incumplimiento en la instalación o mal estado de funcionamiento del dispositivo de control de velocidad, será sancionado el responsable conforme a las disposiciones de transporte, dependiendo de cada modalidad de servicio, así:

1. Transporte Público Colectivo de Pasajeros por Carretera. Artículo 26 literal a) del Decreto 3366 de 2003, concordante con el código 480 de la Resolución número 10800 del 12 de diciembre de 2003.

2. Servicio Público de Transporte Especial. Artículo 32 literal a) del Decreto 3366 de 2003, concordante con el código 520 de la Resolución número 10800 del 12 de diciembre de 2003.

3. Propietarios de los vehículos particulares que prestan servicio escolar. Artículo 36 literal f) del Decreto 3366 de 2003, concordante con el código 547 de la Resolución número 10800 del 12 de diciembre de 2003.

Parágrafo. *La sanción con multa de que trata el presente artículo será exigible a partir del 1° de diciembre de 2005. Entre el 1° de octubre y el 30 de noviembre de 2005, las autoridades de tránsito y transporte impondrán comparendos educativos por los vehículos de modelos 2006 a 1991 que incumplan lo establecido en la Resolución número 1122 de 2005 [...]*

48. Mediante **Resolución 003752 de 30 de noviembre de 2005**³⁴ se modificó el párrafo del artículo 12 de la aludida resolución con el objeto de precisar la sanción a imponer a los infractores, bajo el siguiente tenor:

³² No obstante, como ya se advirtió, las conductas sancionables reguladas en el Decreto 3366 de 2003, fueron declaradas nulas por esta Sección en sentencia de 19 de mayo de 2016. Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00107-00 ACUMULADO 11001 03 24 000 2008 00098 00 Actor: Newman Báez Martínez / Jorge Ignacio Cifuentes Demandado: Nación – Ministerio De Transporte, por desconocimiento del principio de reserva legal y exceso de la potestad reglamentaria.

³³ por la cual se modifica el artículo 12 de la Resolución número 1122 del 26 de mayo de 2005.

³⁴ «por la cual se modifica el párrafo del artículo 12 de la Resolución número 1122 del 26 de mayo de 2005.»

[...] Artículo 1°. Modificar el párrafo del artículo 12 de la Resolución número 1122 del 26 de mayo de 2005, el cual quedará así:

"Párrafo. La sanción con multa de que trata el presente artículo será exigible a partir del 1° de febrero de 2006. Entre el 1° de diciembre de 2005 y el 31 de enero de 2006, las autoridades de tránsito y transporte impondrán comparendos educativos por los vehículos que incumplan lo establecido en la Resolución número 1122 de 2005".

Artículo 2°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias [...]

49. Y, finalmente, fue a través de la **Resolución acusada 002747 de 30 de junio de 2006** que se derogó el artículo 12 de la Resolución 1122 de 26 de mayo de 2005 y se determinaron las sanciones por incumplimiento de las medidas adoptadas en dicha resolución, así:

[...]Artículo 1°. A partir del 1° de julio de 2006 las empresas de transporte público de pasajeros por carretera, de servicio público especial y los propietarios de los vehículos particulares autorizados para la prestación del servicio de transporte escolar, incluidos los pertenecientes a los establecimientos educativos, que permitan el despacho de sus vehículos vinculados, sin contar con el equipo de control de velocidad o tener este en mal estado de funcionamiento, de acuerdo con la Resolución 1122 de 2005, serán sancionados conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996 y el artículo 57 del Decreto 3366 de 2003, así:

1. Amonestación escrita que consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a instalar, reparar y poner en correcto funcionamiento el equipo de control de velocidad. Para el efecto el investigado deberá demostrar ante la Superintendencia de Puertos y Transporte mediante certificación escrita por el fabricante del equipo de control de velocidad, que subsanó la deficiencia detectada.

2. Cuando el sujeto de sanción no haya dado cumplimiento a la amonestación escrita de que trata el numeral anterior dentro de los 30 días siguientes de la ejecutoria del acto administrativo que la impuso,

será sancionado con cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Artículo 2º. *La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 12 de la Resolución 1122 de 2005 y las Resoluciones 2656 del 30 de septiembre y 3752 del 30 de noviembre de 2005. [...]*

50. La Sala pone de relieve que respecto de las sanciones por incumplimiento en la instalación o mal estado de funcionamiento del dispositivo de control de velocidad, esta Sección, en sentencia de 26 de febrero de 2009, al analizar la legalidad de la Resolución 4110 de 29 de diciembre de 2004, entre otros, del artículo 3º³⁵ -que de manera similar reguló la conducta establecida en el acto aquí demandado-, declaró la nulidad de tal precepto luego de considerar que el Ministerio de Transporte excedió su potestad reglamentaria. Al respecto precisó³⁶:

[...] Armonizado el contenido de las normas anteriormente aludidas con la finalidad que ellas persiguen, se observa claramente que el Ministro de Transporte contaba con la expresa competencia para regular técnicamente lo concerniente al establecimiento de mecanismos tendientes a propiciar un efectivo control de la velocidad utilizada en los vehículos automotores, tal como lo hizo en los artículos 1º y 2º del acto acusado y sin que en ello se advierta extralimitación alguna en el ejercicio de sus atribuciones.

³⁵ [...] Artículo 1º. A partir del 1º de junio de 2005 todos los vehículos de transporte público de pasajeros por carretera y de servicio público especial **deberán contar con dispositivos sonoros al interior y luminosos al exterior del mismo, para el control de la velocidad**, los cuales deberán activarse automática y simultáneamente en el momento en que se sobrepase el límite máximo de velocidad autorizada de ochenta (80) kilómetros por hora en carretera y de sesenta (60) kilómetros por hora en vías urbanas.

(...) Artículo 3º. El conductor de un vehículo de transporte público de pasajeros por carretera y de servicio público especial que sea sorprendido conduciendo sin los dispositivos señalados en el artículo primero de esta disposición, o con estos en mal estado de funcionamiento, **será sancionado con multa de 15 salarios mínimos diarios, por transitar sin los citados elementos** y las empresas de transporte público en las respectivas modalidades con multa equivalente de 11 a 15 salarios mínimos mensuales legales vigentes por permitir la prestación del servicio en vehículos sin las necesarias condiciones de seguridad, de acuerdo con el artículo 131 literal c) de la Ley 769 de 2002, el artículo 26 literal a) del Decreto 3366, respectivamente.[...]

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Rafael Enrique Ostau De Lafont Pianeta, sentencia de 26 de febrero de 2009, Radicación número: 11001-03-24-000-2005-00089-01, Actor: Fabio Augusto Cifuentes Reyes, Demandado: Ministerio de Transporte.

De otro lado, no es preciso realizar grandes esfuerzos hermenéuticos para advertir que el artículo 3º de la Resolución 4110 del 29 de diciembre de 2004 establece exactamente las mismas sanciones que fueron previstas por **el artículo 26 del Decreto N° 3366 de 2003**³⁷. No obstante lo anterior, la Sala considera necesario señalar que **al establecerse en este Decreto un rango de sanciones** que va desde los once (11) y hasta los quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes, el Presidente de la República, al hacer uso de las facultades reglamentarias conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, **incurrió en una violación de la norma reglamentada, pues en primer lugar, la ley reglamentada no tipifica esta conducta**, y por otra parte, como se mencionó anteriormente, **el literal c) del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, en vez de consagrar el rango antes aludido, se limita simple y llanamente a señalar una sanción única de quince (15) salarios mínimos, lo cual permite concluir que estamos en presencia de un desbordamiento inadmisibles en el ejercicio de las facultades reglamentarias, pues en ejercicio de las mismas el Ejecutivo no puede establecer multas que no han sido previstas por el legislador.**

(...) resulta oportuno señalar, en primer término, que el sólo hecho de que el acto demandado se limite a reproducir lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto N° 3366 de 2006, que como ya se dijo es un acto administrativo que a todas luces desborda lo dispuesto en la ley reglamentada, constituye un vicio suficiente para tener por desvirtuada la legalidad del artículo 3 de la Resolución 4140 del 29 de diciembre de 2004, por cuanto igualmente vulnera lo dispuesto por el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito.

Por otra parte, la Sala debe precisar igualmente que no es propio de la función reglamentaria la nuda transcripción textual de las normas superiores que se pretenden reglamentar, soslayando la definición o desarrollo de aquellos aspectos que son indispensables para hacer posible su estricta y efectiva aplicación. Si bien en tales eventos, que son de suyo contrarios a la más depurada técnica jurídica, no puede

³⁷ Conviene precisar que esta norma que también fue declarada nula por esta Sección en sentencia de 19 de mayo de 2016. Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00107-00 ACUMULADO 11001 03 24 000 2008 00098 00. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

predicarse la existencia de una contradicción con el precepto legal que es objeto de reproducción, ello no se ajusta propiamente a los aspectos teleológicos que justifican el ejercicio de la función reglamentaria, en tanto y en cuanto no contribuye para nada a la cabal ejecución de la ley reglamentada, así no la infrinja o desobedezca.

El debate jurídico planteado en este proceso permite a la Sala reiterar además que el ejercicio de las facultades reglamentarias es una competencia predominante del Presidente de la República, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 189, numeral 11 de nuestra Carta Política. Con todo, el ordenamiento jurídico faculta al legislador para atribuir ciertas funciones regulatorias de carácter secundario a determinadas autoridades administrativas, ordinariamente referidas a aspectos técnicos, cuyo ejercicio debe enmarcarse necesariamente dentro de los parámetros señalados por la ley y los actos reglamentarios proferidos por el ejecutivo. Es el caso de la función a que se refiere el citado numeral 5.3 de1 artículo 5 del Decreto 2053 de 2003. [...]

51. Siguiendo el citado criterio jurisprudencial, la Sala encuentra que la Resolución 002747 de 30 de junio de 2006 se fundamentó en el artículo 45 de la Ley 336 de 2003, norma que aunque determinó que «*La amonestación será escrita y consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta*», ciertamente no reguló la conducta objeto de análisis, esto es, la consistente en «**permitir el despacho de sus vehículos, sin contar con el equipo de control de velocidad o tener este en mal estado de funcionamiento**»

52. Adicionalmente, si bien es cierto que el artículo 57 del Decreto 3366 de 2003³⁸ que fundamentó el acto acusado, estableció la multa a imponer por incumplimiento a la amonestación, también lo es que no determinó el supuesto de hecho que conlleva a la infracción, además que esta norma fue declarada nula por esta

³⁸ [...]Artículo 57. Incumplimiento. Cuando el sujeto de sanción no haya dado cumplimiento a la amonestación escrita dentro de los 30 días siguientes de la ejecutoria del acto administrativo que la impuso, será sancionado con cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes. [...]

corporación por desconocer la reserva de la Ley, como se advirtió en el acápite anterior.

53. La Sala destaca que en los artículos 44 a 49 de la Ley 336 de 1996³⁹, los cuales regulan las sanciones en materia de transporte y definen los criterios para

³⁹ [...] SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS

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

ARTÍCULO 45. La amonestación será escrita y consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta.

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

- a) Cuando el sujeto no le haya dado cumplimiento a la amonestación.*
- b) En caso de suspensión o alteración parcial del servicio.*
- c) En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante.*
- d) <Literal modificado por el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> en los casos de incremento o disminución de las tarifas de prestación de servicios no autorizada, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso y carga.*
- e) En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte.*

PARÁGRAFO. Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrán en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada Modo de transporte:

- a. Transporte Terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- b. Transporte Fluvial: de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- c. Transporte Marítimo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes;*
- d. Transporte Férreo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes.*
- e. Transporte Aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes.*

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

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

ARTÍCULO 48. La cancelación de las Licencias, Registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte procederá en los siguientes casos:

- a) Cuando se compruebe por parte de la autoridad de transporte competente que las condiciones de operación, técnicas, de seguridad, y financieras, que dieron origen a su otorgamiento no corresponden a la realidad, una vez vencido el término, no inferior a tres meses que se le conceda para superar las deficiencias presentadas.*
- b) Cuando se compruebe la injustificada cesación de actividades o de los servicios autorizados por parte de la empresa transportadora.*
- c) Cuando en la persona jurídica titular de la empresa de transporte concurra cualquiera de las causales de disolución contempladas en la ley o en sus estatutos.*
- d) Cuando la alteración del servicio se produzca como elemento componente de los procesos relacionados con el establecimiento de tarifas, o como factor perturbador del Orden Público, siempre que las causas mencionadas sean atribuibles al beneficiario de la habilitación.*
- e) En los casos de reiteración o reincidencia en el incremento o disminución de las tarifas establecidas, o en la prestación de servicios no autorizados, después de que se haya impuesto la multa a que se refiere el literal d), del artículo 49 de esta ley.*
- f) Cuando dentro de los tres años anteriores a aquel en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la medida, se haya decretado la suspensión a lo menos en dos oportunidades.*
- g) En todos los demás casos en que se considere motivante, que la infracción presenta signos de agravación en relación con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo, teniendo en cuenta los efectos nocivos ocasionados a los usuarios y a la comunidad.*

su imposición (amonestación, multa, suspensión de la licencia, cancelación de la licencia, inmovilización o retención de equipos), no se encuentra ningún precepto que tenga relación con la conducta descrita en la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006.

54. Asimismo, es de resaltar que el Ministerio Público acertó en señalar que *«la descripción que realiza el acto acusado de la sanción de amonestación, se opone al principio de legalidad que existe en materia administrativa sancionatoria, pues no es posible concretizar el alcance de la expresión contenida en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, esto es, «la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta» a través de remisiones normativas o acudiendo a criterios técnicos que permitan precisar la obligación tendiente a «reparar» o «instalar» y «poner en funcionamiento el equipo de control»... la cual no fue determinada por el legislador»*

55. En ese orden ideas, no hay duda de que el Ministerio de Transporte, al expedir la Resolución 002747 de 30 de junio de 2006, excedió su potestad reglamentaria y desconoció que en materia sancionatoria las conductas que

h) <Literal INEXEQUIBLE>.

i) <Literal INEXEQUIBLE>.

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

a) Cuando se compruebe que el equipo no cumple con las condiciones de homologación establecidas por la autoridad competente, caso en el cual se ordenará la cancelación de la matrícula o registro correspondiente.

b) Cuando se trate de equipos al servicio de empresas de transporte cuya habilitación y permiso de operación, Licencia, Registro o matrícula se les haya suspendido o cancelado, salvo las excepciones expresamente establecidas en las disposiciones respectivas.

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

d) Por orden de autoridad judicial.

e) Cuando se compruebe que el equipo no reúne las condiciones técnico - mecánicas requeridas para su operación, o se compruebe que presta un servicio no autorizado. En este último caso, el vehículo será inmovilizado por un término hasta de tres meses y, si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) a veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes.

f) Cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso o carga.

g) <Literal modificado por el artículo 50 de la Ley 1762 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se detecte que el equipo es utilizado para el transporte de mercancías presuntamente de contrabando. En estos eventos, surtida la inmovilización se deberá dejar el equipo a disposición de la administración aduanera para que adelante los procedimientos de su competencia.

h) Cuando se detecte que el equipo es utilizado para el transporte irregular de narcóticos o de sus componentes, caso en el cual deberá ponerse a disposición de la autoridad judicial competente en forma inmediata, quien decidirá sobre su devolución.

i) En los demás casos establecidos expresamente por las disposiciones pertinentes.

PARÁGRAFO. La inmovilización terminará una vez desaparezcan los motivos que dieron lugar a esta, o se resuelva la situación administrativa o judicial que la generó [...]

conlleven a la imposición de sanciones deben estar previamente definidas en la ley.

56. De manera que, en razón a que en el ordenamiento jurídico colombiano el régimen sancionatorio en materia de tránsito está sujeto a reserva de ley, la Sala concluye, tal y como lo hizo en los precedentes jurisprudenciales anteriormente citados, que al no encontrarse tipificadas en el capítulo IX de la Ley 336 de 1996 las conductas descritas en la resolución demandada, habrá de decretarse su nulidad, máxime cuando ninguna de las disposiciones de la Ley 336 de 1996 le atribuyen facultades al ejecutivo para tipificar infracciones y menos aún para determinar las sanciones respectivas.

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

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006 «*Por la cual se determinan las sanciones por incumplimiento de las medidas adoptadas en la Resolución No. 1122 de 2005*», por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, procédase por Secretaría al archivo del expediente, dejando las constancias a que hubiere lugar.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

P (24)