



Libertad y Orden

Ministerio de Transporte
República de Colombia



Para contestar cite:
Radicado MT No.: **20091340090561** ✓
Fecha: **06-03-2009**

MT- 134-2

Bogotá, D.C.

Doctora
HAYDEÉ CAÑIZARES MADARIAGA
Superintendente de Puertos y Transporte
Calle 13 No.18 -24 Piso 3
Estación de la Sabana
Bogotá, D.C.

Asunto: Transporte – Solicitud revocatorias parciales registro vehículos carga

De manera atenta me permito informarle que el Consejo de Estado mediante fallo del 26 de febrero de 2009, **Radicación número:** 11001-03-24-000-2005-00089-01, **Actor:** Fabio Augusto Cifuentes Reyes, **Demandado:** La Nación – Ministerio de Transporte, **Referencia:** Acción de Nulidad, declaró la nulidad de los artículos 3 y 4 de la Resolución 4110 del 29 de diciembre de 2004, señalando entre otros aspectos lo siguiente:

“La Sala, tal como lo ha expuesto en muchas oportunidades, y acogiendo el concepto del Ministerio Público, determina que el hecho de que el acto acusado haya sido Derogado o Subrogado no es motivo legal suficiente para abstenerse de pronunciarse sobre el fondo del asunto planteado, teniendo en cuenta los efectos que dicho acto pudo haber producido mientras estuvo vigente.

Para poder tomar una decisión frente a los cargos planteados en la demanda, es indispensable tomar en consideración el marco regulatorio invocado por el Ministerio de Transporte como fundamento de la Resolución acusada y que enseguida se esboza:

Pues bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la ley 769 de 2002, "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones" es función de las autoridades de tránsito velar por la seguridad de las personas y las cosas en las vías públicas y privadas abiertas al público. El artículo 7 de esa misma Ley agrega que "Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías."



Libertad y Orden

Ministerio de Transporte

República de Colombia



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20091340090561

Fecha: 06-03-2009

Por último y en concordancia con lo anterior, el artículo 26 literal a) del Decreto 3366 de 2003, "Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinan unos procedimientos", dictado por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, y en desarrollo de las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, prevé la imposición de sanciones a las empresas de transporte público de pasajeros y mixto por carretera, que permitan la prestación del servicio en vehículos que no cuenten con las condiciones necesarias de seguridad, señalando para tales casos una multa de once (11) a quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes. La norma antes mencionada, dispone sobre el particular lo siguiente:

Artículo 26. Serán sancionados con multa de once (11) a quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes las empresas de transporte público de pasajeros y mixto por carretera, que incurran en las siguientes infracciones:

a) Permitir la prestación del servicio en vehículos sin las necesarias condiciones de seguridad;

Pues bien, es evidente que de conformidad con lo dispuesto por las Leyes 105 de 1993, "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", y la 336 de 1996, "por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte", dicha actividad en su condición de servicio público esencial y de gestión industrial, se encuentra intervenida por el Estado bajo las condiciones que en tales disposiciones se señalan, entre las cuales se postula el propósito de que las personas y cosas se transporten sanas y salvas desde su lugar de origen hasta el de destino. En ese orden se entiende el alcance de lo dispuesto en el artículo 2 de la última de las leyes citadas al disponer que: "La seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del Sector y del Sistema de Transporte".

Así mismo, el artículo 23 de la ley anteriormente referenciada determina que "Las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte sólo podrán hacerlo con equipos matriculados o registrados para dicho servicio, previamente homologados ante el Ministerio de transporte, sus entidades adscritas, vinculadas o con relación de coordinación y que cumplan con las



Libertad y Orden

Ministerio de Transporte
República de Colombia



Para contestar cite:

Radicado MT No.: **20091340090561**

Fecha: **06-03-2009**

especificaciones y requisitos técnicos de acuerdo con la infraestructura de cada Modo de transporte", y el 31 ibídem dice que "Los equipos destinados al servicio público de transporte en cualquier Modo, deberán cumplir con las condiciones de peso, dimensiones, capacidad, comodidad, de control gráfico o electrónico de velocidad máxima, de control a la contaminación del medio ambiente, y otras especificaciones técnicas, de acuerdo con lo que se señale en el reglamento respectivo, para efectos de la homologación correspondiente".

De otro lado, no es preciso realizar grandes esfuerzos hermenéuticos para advertir que el artículo 3 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. 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.

De conformidad con los criterios que han sido reiterados por la jurisprudencia y la doctrina, el ejercicio de la función reglamentaria no tiene alcances absolutos, pues es preciso, en primer término, que la autoridad que la ejerce sea competente para cumplir dicha tarea y, en segundo término, es indispensable que al acometer el ejercicio de la función reglamentaria, no se desborden los límites de la norma que es objeto de reglamentación, lo cual sucede en aquellos eventos en los cuales se restringe, amplía o modifica su contenido, su alcance y su sentido, traicionando la voluntad del legislador.

En sentencia dictada el 3 de diciembre de 2007 dentro del Expediente núm. 11001-03-26-000-2003-00014-01 (24715), Consejero Ponente Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO, la Sala de lo Contencioso Administrativo se expresó sobre tales aspectos, en los siguientes términos:



Libertad y Orden

Ministerio de Transporte
República de Colombia



Para contestar cite:
Radicado MT No.: **20091340090561**
Fecha: **06-03-2009**

Así las cosas, en nuestro orden, la potestad reglamentaria es la facultad constitucional que se atribuye de manera permanente al Gobierno Nacional para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales desarrolla las reglas y principios en ella fijados y la completa en aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten su aplicación, pero que en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir en cuanto a su contenido o alcance. El reglamento, como expresión de esta facultad originaria del Ejecutivo es, pues, un acto administrativo de carácter general que constituye una norma de inferior categoría y complementaria de la ley; su sumisión jerárquica a ésta en la escala normativa (principio de jerarquía normativa piramidal) es indiscutible y absoluta, toda vez que se produce en los ámbitos y espacios que la ley le deja y respecto de aquello que resulte necesario para su cumplida ejecución, sin que pueda suprimir los efectos de los preceptos constitucionales o legales ni contradecirlos, motivo por el cual si supera o rebasa el ámbito de aplicación de la ley e incursiona en la órbita de competencia del Legislador compromete su validez y, por tanto, deberá ser declarado nulo, de conformidad con lo ordenado por el numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Política. El poder reglamentario se encuentra limitado en función a la necesidad de la cumplida ejecución de la ley y, como lo ha manifestado la jurisprudencia, la extensión de esta competencia es inversamente proporcional a la extensión de la ley, es decir, cuanto mayor sea el campo disciplinado por la ley, menor será el que corresponde al decreto reglamentario y, al contrario, si ella sólo regula aspectos o reglas generales para su aplicación, más amplio será el campo de desarrollo del reglamento, acorde con las exigencias requeridas para su cumplimiento.

Hechas las anteriores acotaciones, 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 predicarse la existencia de una contradicción con el precepto legal que



Libertad y Orden

Ministerio de Transporte
República de Colombia



Para contestar cite:

Radicado MT No.: **20091340090561**

Fecha: **06-03-2009**

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 del artículo 5 del Decreto 2053 de 2003.

En relación con el cargo relativo a la supuesta conversión de las terminales de transporte en autoridades de tránsito y a la atribución de funciones sancionatorias que les hace el acto demandado, la Sala considera que al disponerse en el párrafo segundo del artículo 1 de la Resolución 4110 de 2004, que "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", no se les está otorgando dicha calidad como tampoco se les está atribuyendo ninguna función sancionatoria. Al respecto, es preciso poner de presente que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 27 y 28 de la Ley 336 de 1996, se consideran como servicios conexos al de transporte los que se prestan en las Terminales, Puertos Secos, Aeropuertos, Puertos o Nodos y Estaciones, según lo que corresponda a cada Modo de transporte, y además se señala que "El control y vigilancia que ejerce el Ministerio de Transporte sobre los servicios a que se refiere el artículo anterior, se entiende únicamente respecto de la operación, en general, de la actividad transportadora".. En ese orden de ideas, la regla contemplada en dicho párrafo, en el sentido de que las terminales de transporte impidan el despacho de vehículos que no cuenten con los dispositivos de seguridad y prevención mencionados en la norma impugnada, se enmarca precisamente dentro de la filosofía del ejercicio del control y la vigilancia que le corresponde al Ministerio, siempre con la manifiesta finalidad de garantizar la seguridad propia de la actividad regulada, y, por ende, mal puede entenderse, como lo hace el demandante, que ello deba ser interpretado como la imposición de una sanción sin fórmula de juicio, pues es indudable que estamos en presencia de una medida de naturaleza preventiva y no sancionatoria.



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20091340090561

Fecha: 06-03-2009

Con respecto a la presunta violación de los derechos fundamentales de los conductores y empresas de transporte determinada por la obligación de divulgar en una cartelera la información relativa a los índices de accidentalidad, es indispensable tener presentes las siguientes consideraciones:

La Resolución 4110 de 29 de diciembre de 2004, tal cual lo anuncia su propio encabezamiento, fue proferida por el Ministerio del Transporte con la intención de adoptar "algunas medidas especiales para la prevención de la accidentalidad de los vehículos de transporte público de pasajeros y de servicio público especial. Siendo ese el norte teleológico de la medida, la Sala considera que la controvertida obligación de fijar una cartelera en las Terminales de Transporte anunciando los índices de accidentalidad registrados por cada una de las empresas, especificando el número de heridos y muertos, y el acumulado causado del respectivo año, no contribuye en nada a la consecución de los fines preventivos señalados en el acto demandado.

Antes por el contrario y como bien lo anota el demandante, la mencionada obligación comporta la flagrante violación del derecho fundamental al buen nombre, el cual también se predicen de las personas jurídicas existentes en Colombia. En efecto, al ordenarse la divulgación de esa información, se está afectando de manera injustificada el prestigio de las empresas del sector, y por otra parte, se está menguando su competitividad, pues obviamente al ser sometidas al escarnio público, que es una forma inadmisibles de agresión moral, se está generando un impacto emocional negativo en los usuarios de ese servicio público, al magnificarse una imagen negativa fundada en unos índices de accidentalidad que por cierto no necesariamente se fundan en el proceder negligente, descuidado o imprudente de las empresas o de los conductores a ellas afiliados, pues como se sabe estamos hablando de una actividad peligrosa que implica riesgos.

En este tipo de situaciones, cuando se presenta una tensión o confrontación entre principios, derechos e intereses de rango jurídico superior, la Corte Constitucional aconseja un ejercicio de ponderación orientado a establecer si la eventual afectación de derechos fundamentales resulta o no constitucionalmente admisible a la luz de los fines que se le atribuyen a la medida.

En ese orden de ideas, es del caso señalar que sin bien la política de prevención de accidentes consulta unos fines que son jurídicamente válidos, la divulgación de los índices de accidentalidad en la forma prevista en la Resolución acusada,



Libertad y Orden

Ministerio de Transporte
República de Colombia



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20091340090561

Fecha: 06-03-2009

estigmatiza de manera innecesaria a las empresas del sector, lo cual, además de no ser razonable no contribuye de ninguna manera a prevenir o reducir los índices de accidentalidad vial. Es bien sabido que la prevención de accidentalidad puede lograrse mediante la aplicación de otras medidas o dispositivos, tales como los controles de velocidad, las revisiones técnico.-mecánicas del estado de los automotores, etc., que a la postre resultan ser mucho más adecuados y eficientes que los contenidos en el artículo 4 de la Resolución acusada. En suma existen otros medios como los enunciados, que además de contribuir de mejor manera a la consecución de los fines propuestos, implican o conllevan un sacrificio menor de los derechos fundamentales a los cuales se alude en la demanda.

En ese orden de ideas, la afectación de los derechos al buen nombre y al mantenimiento del prestigio empresarial de quienes se ocupan de la prestación del servicio público de transporte, resulta ser en este caso desproporcionada y por lo mismo inconstitucional, lo cual debe conducir a la necesaria anulación del precepto opugnado. Además, no encuentra la Sala soporte legal alguno que permita específicamente adoptar la medida cuestionada...".

Ahora bien, la Resolución 4110 del 29 de diciembre de 2004 se modificó mediante las Resoluciones 865 del 28 de abril, 1122 del 26 de mayo, 2656 del 30 de septiembre, 3752 del 30 de noviembre 2005 y 2747 del 30 de junio de 2006.

La resolución vigente en lo que tiene que ver con las sanciones a imponer a quienes incumplan con el dispositivo de seguridad es la 2747 de 2006, que consagra:

"Artículo 1º. A partir del 1º 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.



Libertad y Orden

Ministerio de Transporte
República de Colombia



Para contestar cite:

Radicado MT No.: **20091340090561**

Fecha: **06-03-2009**

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..."

De acuerdo con las disposiciones transcritas y la decisión judicial que declaró la nulidad de los artículos 3 y 4 de la Resolución 4110 de 2004, se tiene que la referencia hecha y la sanción contemplada en el artículo 57 del Decreto 3366 de 2003 se encuentra viciada y es improcedente su aplicación en la actualidad por estar suspendido por el Consejo de Estado - sección primera, mediante auto del 28 de mayo de 2008, Expediente No. 2008-00098; en igual sentido es inaplicable en numeral 2 del artículo 1° de la Resolución 2747 de 2006 por cuanto corre la misma suerte del artículo 57 del decreto aquí citado.

En conclusión, la sanción a imponer por incumplir con el reglamento del dispositivo electrónico, es la amonestación establecida en el numeral 1° del artículo 1° de la Resolución 2747 de 2006.

Cordialmente,

ANTONIO JOSÉ SERRANO MARTÍNEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia: Jorge Enrique Pedraza Buitrago - Dirección Transporte y Tránsito

Proyectó y Revisó:
Fecha de elaboración:
Número de radicado que responde:
Tipo de respuesta

Jaime H. Ramírez B.
Marzo 06 de 2009
Sin
Total (X) parcial ().

Fallo Consejo de Estado