

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil nueve (2009)

Magistrada Ponente: MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN.

REF: Exp. 110010324000 2004 00186 01
Acción: Nulidad Simple
Actor: ORLANDO HERRÁN VARGAS

I. ANTECEDENTE

LA DEMANDA

El señor ORLANDO HERRÁN VARGAS, actuando en calidad de representante legal del Sindicato Nacional de Choferes de Colombia, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante esta Corporación tendiente a obtener la declaración de nulidad de las siguientes disposiciones 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”, expedido por el Gobierno Nacional – Ministerio de Transporte:

1. Título II “régimen de sanciones” capítulo III “sanciones a los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de transporte público terrestre automotor colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción metropolitano, distrital o municipal”, contenidas en los artículos 15 y 16 y Título II “régimen de sanciones”, capítulo V “sanciones a los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros en vehículo taxi”, contenidas en los artículos 21 y 22.

2. Título III “inmovilización de equipos”, capítulo I “definición y procedimientos” artículo 47.

3. Título III “inmovilización de equipos” capítulo II “documentos que soportan la operación de los equipos”, artículo 52, numeral 1.3 porque incluye como documento que sustenta la operación de equipos en el transporte público colectivo de pasajeros por carretera la “Planilla de Despacho”.

El actor señala, en síntesis:

1. Que el título II capítulo III es contrario a derecho puesto que las conductas tipificadas en este capítulo corresponden a actuaciones propias de la empresa transportadora quien dentro del “contrato de transporte” debe controlar los vehículos adscritos y el servicio que prestan y por lo tanto es a quien debe imponérsele las sanciones, ya que el conductor del vehículo de servicio público es tan solo un empleado de la empresa de transporte, de acuerdo con lo señalado en los artículos 34 y 36 de la Ley 336 de 1996; que los conductores están sujetos a las sanciones que imponga el empleador de conformidad con la legislación laboral.

Que una situación similar se puede predicar de los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de servicio público, por cuanto éstos no ejercen la actividad transportadora en forma directa sino que tan sólo vinculan sus equipos mediante contrato con la empresa de transporte que cuenta con la habilitación para ejercerla.

Arguye que el artículo 6 de la Ley 336 de 1996 definió lo que es la actividad transportadora y que el artículo 9 idem determina claramente que el servicio público de transporte sólo puede ser desarrollado por las personas naturales o jurídicas que cuenten con la habilitación, lo cual es ratificado por los decretos reglamentarios 170 a 175 de 2001; que para quien no desarrolla la actividad las conductas sancionatorias están tipificadas en el Código de Tránsito.

Considera que las anteriores disposiciones violan el artículo 991 del Código Comercio que dispone que las obligaciones son solidarias con el propietario y con quien conduzca, cuando la empresa no tenga el control efectivo, mientras que la norma demandada impone sanciones indiscriminadamente a propietarios y conductores.

Señala que el artículo 15 del Decreto 3366 de 2003 transgrede lo dispuesto por el artículo 997 del Código de Comercio que dispone que el Gobierno reglamentará el funcionamiento de las empresas de transporte, terminales, centros de información y distribución de transporte, higiene y seguridad etc. y por lo tanto la imposición de la sanción al conductor o al propietario no es procedente porque ellos no están contemplados en el contrato de vinculación.

Que el artículo 16 acusado contempla multas a los propietarios y conductores por situaciones derivadas del contrato de transporte, como son, negarse a prestar el servicio sin causa justificada, no retirar los distintivos de la empresa

de la cual se desvincula, prestar el servicio en un radio de acción diferente al autorizado, no portar la planilla de despacho en las rutas autorizadas y no portar los documentos que soportan la operación de los equipos, con lo cual se viola el artículo 34 de la Ley 336 de 1996, del cual se deduce que la responsabilidad de vigilar que la documentación esté al día recae sobre la empresa como ente por medio del cual se estipula un contrato de vinculación y que debe realizar los actos correspondientes para prestar el servicio en debida forma cuidando que sus empleados obren con eficiencia y mantengan lo necesario para ejercer su actividad.

Que el título II capítulo V acusado al imponer en sus artículos 21 y 22 sanciones a partes ajenas al contrato de transporte, como son los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros de vehículos taxi, viola el artículo 981 C.Co., puesto que es la empresa la que debe correr con la sanción; que también vulnera el artículo 991 y 997 del citado Código por las mismas razones expuestas para fundamentar la violación del Capítulo III.

Que además el artículo 22 que impone multas a los propietarios, poseedores o tenedores es contrario al artículo 48 del Decreto 172 de 2001 en cuanto al porte de las tarjetas de control de los conductores de los vehículos vinculados a las empresas de transporte y al artículo 34 de la Ley 336 de 1996 porque corresponde a la empresa de transporte vigilar y constatar que los conductores tengan licencia de conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al sistema de seguridad social en salud.

2. Que el Título III artículo 47 del decreto acusado al estipular sobre la inmovilización del vehículo, viola el artículo 29 de la C.P. relacionado con el debido proceso porque impone doble sanción al generar multa e

inmovilización por el mismo hecho tomando al transgresor como doblemente infractor, con lo cual se viola el principio constitucional non bis in idem.

3. En cuanto al título III, capítulo II, artículo 52 numeral 1.3 que incluye dentro de los documentos que soportan la operación de los equipos, la “Planilla de Despacho”, considera que este requisito vulnera normas superiores porque la Ley 336 de 1996 no señala que este documento privado sirva de soporte de la operación del vehículo; que por lo tanto se está creando un documento nuevo para sustentar la operación del equipo.

Que además viola el artículo 251 del Código Civil que define qué es un documento público el cual no tiene el mismo alcance ni la misma validez que los documentos privados, según lo dispuesto por el artículo 277 del C.P.C.; que para que la planilla de despacho pueda ser apreciada como prueba se requiere que haya sido reconocido o que se haya ordenado tenerlo como tal en un proceso o que se encuentre probado por otros medios su autenticidad como lo señala el artículo 293 del C.P.C.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Ministerio de Transporte solicita no acceder a las pretensiones de la demanda. Señala que el Gobierno Nacional al expedir el artículo acusado no violó las disposiciones constitucionales y legales citadas por el actor.

Considera que los motivos y modalidades por los cuales el empleador puede sancionar al empleado son diferentes a los que ejerce el Estado cuando el propietario, poseedor o tenedor del vehículo comete una infracción de las normas de transporte y tránsito; que el artículo 6° de la Ley 336 del 20 de diciembre de 1996 dispone que por actividad transportadora se entiende un

conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separadas o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios modos de conformidad con las autorizaciones expedidas por la autoridades competentes basadas en los reglamentos del Gobierno Nacional; que dentro de este conjunto organizado hacen parte los propietarios, tenedores o poseedores de vehículos dados en arriendo a la empresa mediante un contrato.

Que el artículo 21 del decreto acusado no viola el artículo 981 del C.Co. porque la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993 rectora de la actividad transportadora estipula en su artículo 9 que podrá ser sujeto de sanción, entre otros, las personas que violen o faciliten la violación de las normas y las propietarias de vehículos o equipos de transporte; que por las mismas razones la violación del artículo 997 del C.Co. no es procedente.

Que las tarjetas de control son documentos que sirven para controlar y regular el servicio tanto por parte del Estado como de la empresa que lo expide, pero que no se puede dejar en cabeza de esta última la responsabilidad por el hecho de que el conductor no la porte.

Señala que el artículo 52 del Decreto 3366 del 21 de noviembre de 2003 no viola normas superiores, porque el Gobierno tiene estricto control sobre la “Planilla de Despacho” por ser uno de los documentos que sustentan la operación de los equipos, razón por la cual no permite que se ejerciten actividades sin este documento.

En cuanto a la inmovilización, señala que no se violó el debido proceso, lo cual sustenta con la sentencia de la Corte Constitucional C-1081 de 2002 que precisa que el imponer diversas sanciones respecto de una misma conducta,

no viola el principio non bis in idem, ya que se trata de medidas de distinta naturaleza impuestas por autoridades que pertenecen a diferentes jurisdicciones, lo cual ocurre cuando una persona con una sola conducta quebranta varios bienes jurídicos.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante no presentó alegato de conclusión.

La parte demandada reitera lo expresado en la demanda.

El Ministerio Público considera las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

Señala que de conformidad con el artículo 3° de la Ley 105 de 1993, corresponde al Ministerio de Transporte expedir las normas que regulen el transporte público en Colombia, teniendo en cuenta que es un servicio público.

Que el Consejo de Estado sobre el particular ha señalado en sentencia del 24 de septiembre de 1998, exp. 4800, que las facultades de vigilancia, regulación y control de la actividad del transporte se radican en el Gobierno a través del Ministerio del Transporte, con el fin de garantizar su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y legalidad, al igual que para expedir las regulaciones de carácter general relativas al control sobre la actividad inherente a cada modo de transporte y para establecer restricciones con el fin de evitar la competencia desleal y garantizar el principio de la seguridad de las personas o de los usuarios.

Que dentro del marco normativo y jurisprudencial es competencia del Gobierno Nacional ejercer la vigilancia y regulación de la actividad del transporte, para lo cual tiene la facultad de establecer el régimen de sanciones aplicables a los infractores de las normas inherentes a la materia de acuerdo con los parámetros fijados por la ley.

Precisó que el artículo 9 de la Ley 105 de 1993 señaló que podrán ser sujetos de sanción por violación a las normas reguladoras del transporte, los operadores del servicio público de transporte y de los servicios especiales, las personas que conduzcan vehículos, las que violen o faciliten la violación de normas, las propietarias de vehículos o equipos de transporte, entre otros.

Que así mismo el artículo 44 de la Ley 336 de 1996, señala que de conformidad con lo establecido por el artículo 9 de la Ley 105 de 1993 y para efectos de determinar los sujetos y las sanciones a imponer, deben tenerse en cuenta los criterios allí señalados.

Que por lo tanto al estar constituidas legalmente las sanciones por incumplimiento de las normas que regulan el transporte, así como los sujetos de las mismas, el Gobierno Nacional en uso de la potestad reglamentaria señaló las infracciones, su procedencia, sanción y sujeto para cada caso en concreto mediante las disposiciones acusadas del Decreto 3366 de 2003.

Consideró que si bien las partes dentro del contrato de transporte son el transportador autorizado y el usuario del servicio, constituyéndose el conductor en un tercero en esta relación contractual esto no quiere decir que éste no sea sujeto de sanciones por infracción de las normas en razón del servicio público que prestan, cuyo control y vigilancia están bajo la inspección, control y vigilancia del Gobierno Nacional.

Que cuando el contrato de transporte reglamentado por el Código de Comercio señala al transportador autorizado y al usuario del servicio como partes en el contrato, se refiere a que éstas son las directas responsables del cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo y en consecuencia el conductor se constituye en un tercero cuya función consiste en ejecutar el hecho físico de la conducción a quien en últimas no puede hacerse exigible el cumplimiento de las obligaciones del contrato de transporte (sentencia del Consejo de Estado del 23 de junio de 2000, exp. 9779, M.P. Delio Gómez Leyva); pero que es diferente cuando esta tercera persona dentro de su relación contractual infringe las normas que reglamentan el servicio público de transporte, entendiéndose que la actividad transportadora es un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, del cual hacen parte las empresas que prestan el servicio, los propietarios y los conductores.

Que resulta exigible directamente a quien tiene contacto directo con el vehículo, mantenerlo en óptimas condiciones de comodidad y aseo y aportar oportunamente los documentos necesarios que soportan su operación y que también es coherente y pertinente sancionar a los propietarios, poseedores y tenedores de los vehículos, que sean sancionados por negarse a prestar el servicio sin justa causa, no retirar los distintivos de la empresa de la cual se desvincula, prestar un servicio en un radio de acción diferente al autorizado, no portar la planilla de despacho en las rutas autorizadas o no portar los documentos que soportan la operación de los equipos.

Manifestó que la norma demandada no resulta contraria al artículo 991 del Código de Comercio porque la responsabilidad solidaria que establece entre el propietario, la empresa y la persona que conduce, cuando la empresa de

transporte público no sea la propietaria o arrendataria del vehículo o cuando no tenga el control efectivo del mismo, se refieren al cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato de transporte y no a la naturaleza de la prestación del servicio público de transporte.

En relación con la exigencia del porte de tarjetas de control por parte de los conductores de los vehículos vinculados a las empresas de transporte manifestó, que de conformidad con el artículo 51 del Decreto 172 de 2001, es obligación de los conductores portarla en un lugar visible dentro del vehículo; que esta Corporación ha señalado que la tarjeta de control es un documento individual, intransferible e indispensable para prestar el servicio (sentencia del 24 de julio de 2003, ACU-00278, M.P. María Helena Giraldo Gómez); que resulta consecuente con lo anterior que se sancione al propietario, poseedor o tenedor de vehículos taxi que no porten la citada tarjeta, teniendo en cuenta que constituye una infracción sobre la cual el Estado tiene la facultad de sancionar.

Que los argumentos antes esgrimidos son aplicables en relación con la exigencia de la “Planilla de Despacho” que es uno de los documentos que soporta la operación de equipos, ya que a través de este documento la empresa autoriza al vehículo para que preste el servicio, las rutas y áreas que le corresponden, sus horarios y demás información para poder tener un control de operación del servicio y por ello es lógico que el Estado al ejercer su facultad de vigilancia y control del servicio público, no permita que se ejerciten actividades sin este requisito.

En cuanto a la inmovilización de vehículos manifestó que la Sección Primera de esta Corporación en sentencia del 9 de julio de 1998 dentro del expediente 3940 expresó que ésta no constituye sanción alguna sino que se trata de una

simple medida policiva de carácter transitorio contemplada en el artículo 231 Decreto 1344 de de 1970; que por lo tanto el tomar esta medida no se constituye en una violación al principio non bis in idem.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Solicita el actor que se declare la nulidad de algunas disposiciones del Decreto 3366 del 21 de noviembre 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”, expedido por el Gobierno Nacional - Ministerio de Transporte.

Antes de iniciar el correspondiente análisis, es conveniente distinguir el régimen aplicable en materia de tránsito y el de transporte, toda vez que el primero aplica en todo el territorio nacional y regula la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, agentes de tránsito y vehículos por la vía públicas o privadas abiertas al público; así como las actuaciones y procedimientos de las autoridades de tránsito. El segundo se refiere al traslado de las personas o cosas de un lugar a otro a través de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios y sujeto a una contraprestación económica.

En efecto la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito Terrestre – aplica a todos los vehículos tanto de servicio público como particular.

Por su parte las disposiciones de transporte público en Colombia se encuentran consagradas en las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 y sus Decretos reglamentarios 170 a 175 de 2001, estos últimos consagran las

normas para el servicio público de transporte terrestre automotor en sus diferentes modalidades así: Colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros; pasajeros por carretera, individual de pasajeros en taxis, terrestre automotor de carga, terrestre automotor especial y terrestre automotor mixto, respectivamente.

Ahora bien, la norma en la parte acusada dispone:

**DECRETO 3366 DE 2003
(Noviembre 21)**

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

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,

DECRETA:

.....

TITULO II

REGIMEN DE SANCIONES

.....

CAPITULO III

Sanciones a los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de transporte público terrestre automotor colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción metropolitano, distrital o municipal

Artículo 15. Serán sancionados con amonestación escrita, los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de transporte público colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción Metropolitano, Distrital o Municipal, que incurran en las siguientes infracciones:

- a) No mantener el vehículo en óptimas condiciones de comodidad y aseo;*
- b) No aportar oportunamente los documentos necesarios para tramitar los documentos que soportan la operación de los equipos;*
- c) No hacer el aporte correspondiente al Fondo de Reposición.*

Artículo 16. Serán sancionados los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de transporte público colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción metropolitano, distrital, o municipal, con multa de uno (1) a tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones:

- a) Negarse a prestar el servicio sin causa justificada;
- b) No retirar los distintivos de la empresa de la cual se desvincula;
- c) Prestar el servicio en un radio de acción diferente al autorizado;
- d) No portar la Planilla de Despacho en las rutas autorizadas;
- e) No portar los documentos que soportan la operación de los equipos.

.....

CAPITULO V

Sanciones a los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi

Artículo 21. Serán sancionados con amonestación escrita, los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos taxi, que incurran en las siguientes infracciones:

- a) No mantener el vehículo en óptimas condiciones de comodidad y aseo;
- b) No aportar oportunamente los documentos necesarios para tramitar los documentos que soportan la operación de los equipos.

Artículo 22. Serán sancionados los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos taxi, con multa de uno (1) y tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones:

- a) Negarse a prestar el servicio sin causa justificada;
- b) No retirar los distintivos de la empresa de la cual se desvincula;
- c) Prestar el servicio de transporte en un radio de acción diferente al autorizado, sin portar la Planilla de Viaje Ocasional;
- d) No portar la Tarjeta de Control;**
- e) No portar los documentos de transporte que sustentan la operación de los equipos.

.....

TITULO III

INMOVILIZACION DE EQUIPOS

CAPITULO I

Definición y procedimientos

Artículo 47. Inmovilización. Consiste en suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público.

La inmovilización se impondrá como medida preventiva sin perjuicio de las sanciones que por la comisión de la falta se imponga a la empresa de transporte o al propietario del equipo.

La orden de entrega del vehículo se emitirá por la autoridad de transporte competente, previa comprobación directa de haberse subsanado la causa que

motivó la inmovilización. La orden de entrega se ejecutará a favor del propietario del vehículo o al infractor, quien acreditará tal calidad con la exhibición de medios de prueba documentales.

Cuando no sea posible subsanar la falta por encontrarse el vehículo retenido, la autoridad de transporte podrá ordenar la entrega al propietario o infractor previa suscripción de un acta en el cual se comprometa a subsanarla en un plazo no mayor a cinco (5) días. Copia del acta se remitirá a la empresa de transporte público a la cual se encuentre afiliado el vehículo.

El incumplimiento del compromiso suscrito por el propietario o infractor, dará lugar a una multa de 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes, a cargo del propietario. La empresa de transporte responderá como deudor solidario de las obligaciones que se contraigan entre ellas las derivadas de la prestación del servicio de grúa y parqueadero.

Parágrafo. En ningún caso, será condición para la entrega del vehículo inmovilizado, el pago de la multa por la infracción que la generó.

CAPITULO II

Documentos que soportan la operación de los equipos

Artículo 52. *De acuerdo con la modalidad de servicio y radio de acción autorizado, los documentos que sustentan la operación de los equipos son:*

1. Transporte público colectivo de pasajeros por carretera

1.1. Tarjeta de Operación.

1.2. Planilla de Viaje Ocasional (Cuando sea del caso).

1.3. Planilla de Despacho.

2.

....”

El problema jurídico consiste en dilucidar:

1. Si con la expedición del Decreto N° 3366 de 2003, artículos 15, 16, 21 y 22 se violan la Ley 336 de 1996 y sus decretos reglamentarios 170 a 175 de 2001 y los fundamentos del contrato de transporte consagrados en el Código de Comercio en su título IV, capítulo 1°; porque, según el actor dentro del contrato de transporte público consagrado en el Código de Comercio, quien figura como transportador es la empresa prestadora del servicio y por lo tanto es a éstas y no a los propietarios, poseedores o tenedores a quienes se les deben imponer las sanciones que señalan las disposiciones demandadas.

En cuanto al artículo 22 del Decreto 3366 de 2003 literal d), que dispone sanción para los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos taxi, por no portar la “Tarjeta de Control”, dilucidar si viola el artículo 34 de la Ley 336 de 1996, pues en relación con la violación del artículo 48 del Decreto 172 de 2001, que alega el actor, esta no se presentaría en la medida en que al ser normas de igual categoría, la posterior deroga o modifica la anterior.

2. Si el artículo 47 del citado decreto que dispone sobre la inmovilización de los vehículos y los casos en los cuales procede, viola el principio non bis in idem porque según el actor se impone doble sanción.

3. Si el artículo 52 numeral 1.3 del Decreto idem al incluir dentro de los documentos que soportan la operación de los equipos la “Planilla de Despacho”, viola la Ley 336 de 1996 porque ésta no dispone que un documento privado sirva de soporte de la operación del vehículo de transporte público.

Ahora bien, las normas que motivaron el acto acusado son la Ley 105 de 1993 por medio de 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 de dictan otras disposiciones y la Ley 336 de 1996 por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte; estas normas rezan en la parte pertinente:

LEY 105 DE 1993

ARTÍCULO 9° SUJETO 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 del 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. Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora.***
- 5. Inmovilización o retención de vehículos.”***

LEY 336 DE 1996

ARTÍCULO 4o. El transporte gozará de la especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, las que se incluirán en el Plan Nacional de Desarrollo, y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares.

ARTÍCULO 5o. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.

....

ARTÍCULO 6o. Por actividad transportadora se entiende un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios Modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes basadas en los Reglamentos del Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 8o. Bajo la suprema Dirección y Tutela Administrativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, las autoridades que conforman el Sector y el Sistema de transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal.

ARTÍCULO 44. De conformidad con lo establecido por el Artículo 9° 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) 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.*

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

Del contenido de la disposición legal contenida en el artículo 9° de la Ley 105 de 1993 transcrita, se infiere con meridiana claridad 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 operación a empresas de transporte y la inmovilización o retención de los equipos destinados al transporte.

Por lo anterior 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.

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

Sin embargo, teniendo en cuenta el principio constitucional que indica que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Política y las leyes, el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política que dispone que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, que toda persona se presume inocente y que el Gobierno Nacional ejerce la potestad reglamentaria para la debida ejecución de las leyes, pero que no puede excederla, encuentra la Sala que las conductas por las cuales se sanciona a los propietarios, poseedores, tenedores y los conductores relacionadas en las disposiciones acusadas por el actor, esto es en los artículos 15, 16, 21 y 22, no están soportadas o tipificadas en la ley.

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

“De conformidad con el capítulo noveno de la Ley 336 de 1996, Las autoridades administrativas de transporte,...en ejercicio de la función de control y vigilancia que la Constitución y la ley les atribuye – como función presidencial podrán, como facultad derivada, imponer a

quienes violen las normas a las que deben estar sujetos, según la naturaleza y la gravedad de la falta, las sanciones tipificadas por la ley, cuando se realicen o verifiquen los supuestos fácticos previstos por el legislador para su procedencia, supuestos que determinan y limitan la competencia de las autoridades administrativas de control y vigilancia”.

La solidaridad entre la empresa de servicio público de transporte, el propietario del vehículo y el conductor, que contempla el artículo 991 del CCo, hace relación a las obligaciones que nacen del contrato de transporte o del contrato laboral que son privados y ley para las partes que se rigen en por la autonomía de la voluntad privada, por supuesto, sin perjuicio del acatamiento que se debe tener respecto de las normas de orden público.

En esa medida el acto está viciado de nulidad, lo que impone acceder a las pretensiones de la demanda, pues ciertamente el Gobierno al expedir la norma censurada excedió la potestad reglamentaria, por lo que la Sala declarará la nulidad de los artículos 15, 16, 21 y 22 del Decreto 3366 de 2003, porque como ya se dijo, si bien la ley ha señalado los sujetos que en materia de transporte público son sancionables y las sanciones que se pueden imponer, no ha tipificado o descrito la conducta que es sancionable respecto de los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de transporte público terrestre automotor colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción metropolitano, distrital o municipal, ni de pasajeros en vehículo taxi.

2. En cuanto al artículo 47 del Decreto 3366 de 2003 que establece que la inmovilización consiste en suspender temporalmente la circulación de un vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público y que se impondrá sin perjuicio de las sanciones que por la comisión de la falta se impongan, se

tiene que esta medida preventiva está contemplada en la Ley 105 de 1993 artículo 9° numeral 5°.

Como bien lo señala la entidad demandada cuando se impone además de la sanción, la inmovilización del vehículo no se está violando el debido proceso pues son dos situaciones distintas sobre lo cual la Corte Constitucional ha dicho que la imposición de diversas sanciones respecto de la misma conducta, no implica de por sí una violación al principio non bis in idem de tal manera que si una persona con una sola conducta quebranta varios bienes jurídicos, mal podría aducir a su favor el citado principio.

Pero además sobre el carácter sancionatorio de esta medida preventiva la Sala reitera lo expresado mediante sentencia del 9 de julio de 1998, exp. 3940; M.P. Dr Libardo Rodríguez Rodríguez, en el sentido de que la inmovilización no tiene esta calidad:

“La Sala considera que ni la utilización de cepos en las llantas de los vehículos, ni la inmovilización de los mismos, así como el retiro de los automotores con grúa a un parqueadero autorizado por la Secretaría de Tránsito y Transporte o a patios de la entidad, constituyen tipo de sanción alguna, sino que se trata de simples medidas policivas de carácter transitorio, que no sólo guardan entre sí una estrecha relación de causalidad, sino que están contempladas expresa o tácitamente en el Decreto 1344 de 1970 como consecuencia de la infracción de sus disposiciones. En efecto, el artículo 230 del indicado ordenamiento señala que la inmovilización consiste en suspender el tránsito de un vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público, para ser conducido a patios oficiales, talleres o parqueaderos por infringir las normas de tránsito, "...hasta cuando se subsane o cese la causa que le dio origen, a menos que se subsane en el sitio donde se detectó la infracción". Para la Sala es claro que si dicha norma faculta a las autoridades de tránsito para inmovilizar un vehículo por infracción a las normas de tránsito, la utilización de bloqueadores denominados cepos, es un simple medio o mecanismo

para efectivizar la medida y en manera alguna una sanción, pues, ésta será impuesta como consecuencia de la infracción cometida”

INMOVILIZACION DE VEHICULOS - Retiro con Grúa / MULTAS - Infracción de Señales de Tránsito / SERVICIO DE CEPO Y GRUA PARA VEHICULOS - Naturaleza

Como se observa de la simple lectura del artículo 231 del Decreto 1344 de 1970, el retiro con grúa de los vehículos y su conducción a patios oficiales o parqueaderos, es una medida que puede adoptarse en los casos que en ella se indican, y sin que tenga el carácter sancionatorio que le atribuye la parte actora, pues ella está dada por la infracción de que se trate que, para el caso controvertido, consiste en la multa prevista en el artículo 179-6 del Código Nacional de Tránsito Terrestre Automotor”

En este caso no se viola el principio non bis in idem, porque no se trata de una doble sanción por el mismo hecho, sino, se repite, de una medida preventiva.

Sin embargo la Sala declarará la nulidad del inciso 5 del artículo 47 del decreto demandado, que impone una multa a cargo del propietario, porque las sanciones deben estar establecidas en la ley, como ya se dijo.

3. En relación con la pretensión del actor de excluir de los documentos que soportan la operación de los equipos de transporte público colectivo de pasajeros por carretera, la “Planilla de Despacho”, que se conoce como el documento mediante el cual una empresa autoriza y habilita a un automotor o vehículo de su propiedad o afiliado, para que preste el servicio, las rutas y áreas que le corresponden y sus horarios, considera la Sala que si bien es cierto este documento garantiza que el transportador desarrolle su actividad de transporte público de pasajeros por carretera bajo los lineamientos que la

empresa a la cual está vinculado el vehículo fije dentro de la autorización que a ésta se le haya otorgado, no es un documento que las autoridades puedan exigir porque es un requisito que no fue creado por la ley, luego tampoco se puede sancionar al transportador que no lo porte; en este sentido la disposición en comento excedió la potestad reglamentaria y por lo tanto se declarará su nulidad

Por lo anterior la Sala considera que la planilla de operación que expide la empresa transportadora, es un documento indispensable para la operación de los vehículos de transporte público colectivo de pasajeros por carretera que consagra la disposición demandada, por lo cual resulta lógico que la autoridad al ejercer su facultad de control y vigilancia de este servicio público, no permita que se ejerciten actividades sin este requisito, lo cual es razón suficiente para que no prospere la pretensión del actor.

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

F A L L A :

DECLÁRASE la nulidad de los artículos 15, 16 y 21 y 22 de los Capítulos III y V del título II del Decreto 3366 de 2003 y del inciso 5° del artículo 47 de la misma disposición, en el entendido de que las sanciones deben estar establecidas en la ley.

DENIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA