

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA 11001-03-
24-000-2003-00086-01 DE 2007 DEL CONSEJO DE
ESTADO**

GRADUACIÓN DE LA MULTA

Magistrado Ponente:
Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta

Análisis del CEDEC

Por:

Alfonso Miranda Londoño

Bogotá D.C., junio de 2020

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. AVERIGUACIÓN PRELIMINAR	3
3. CONSIDERACIONES DE LA DELEGATURA	5
4. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.....	5
4. DECISIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA	7
5. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DEL CEDEC	7

RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA 11001-03-24-000-2003-00086-01 (226205) DE 2007 DEL CONSEJO DE ESTADO

Graduación de la multa

Magistrado Ponente

Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta

1. Introducción

Los representantes legales de las sociedades RADIO TAXI INTERNACIONAL S.A., y COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES RADIO TAXI LTDA, promueven acción de nulidad contra de los artículos 2, numerales 1, 3, 16, 18 y 22; 3, numerales 1 y 8; 9, numerales 1 y 4; 13, 14 y 20, y parágrafo, y 27 del Decreto 176 del 5 de febrero de 2001, *“Por el cual, se establecen las obligaciones de las empresas de transporte público terrestre automotor, se determina el régimen de sanciones y se dictan otras disposiciones”*, ya que, consideran, las mismas vulneran los artículos 13 y 29 de la Constitución Política; 9, numerales 2 y 5 de la Ley 105 de 1993; y 44 y 46 de la Ley 336 de 1996.

2. Normas demandadas

Las disposiciones que se piden anular son los artículos 2, numerales 1, 3, 16, 18 y 22; 3, numerales 1 y 8; 9, numerales 1 y 4; 13, 14 y 20, y parágrafo, y 27 del Decreto 176 del 5 de febrero de 2001, que son del siguiente tenor:

“Artículo 2º. Obligaciones. *Son obligaciones generales de las empresas de transporte público terrestre automotor de pasajeros, las siguientes:*

1. Informar a la Autoridad de Transporte Competente los cambios de sede de domicilio principal y oficinas.

(...)

3. Velar porque sus vehículos lleven los distintivos, número de orden y razón social de la empresa.

(...)

16. Entregar al propietario del vehículo la respectiva ficha técnica una vez efectuada la desvinculación.

(...)

18. Expedir los respectivos paz y salvos sin costo alguno.

(...)

22. Devolver el original de la tarjeta de operación vencida dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de expedición de la nueva tarjeta.

Artículo 3. Prohibiciones. *Las empresas de transporte público terrestre automotor de pasajeros no podrán:*

1. Exigir u obligar a los propietarios de los vehículos vinculados a comprar acciones de la misma.

(...)

8. Exigir u obligar a los propietarios de los vehículos vinculados a dejar depósitos por concepto de cambio de propietarios, cambio de empresa o reposición de equipo.

Artículo 9. Obligaciones. Son obligaciones propias de la empresa de transporte público en vehículos de taxi, además de las establecidas en el artículo 2º del presente decreto, las siguientes:

1. Expedir oportunamente la tarjeta de control para los vehículos a ella vinculados sin exigir cobro alguno por la misma.

(...)

4. Vigilar y constatar que los vehículos sean conducidos por personas idóneas.

ART. 13.—La empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros que incumpla las obligaciones enunciadas en el artículo 2º del presente decreto, será sancionada con multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes, exceptuando el incumplimiento del numeral 20 de dicho artículo, en cuyo caso la sanción será de 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes.”

Artículo 14.- La empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros que incurra en las prohibiciones establecidas en el artículo 3º del presente decreto, será sancionada con multa equivalente a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Artículo 20. La empresa de transporte público en vehículos taxi que incumpla las obligaciones enunciadas en el artículo 9º, será sancionada con una multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Parágrafo. En caso de imponerse sanción a la empresa por incumplimiento de la obligación establecida en el numeral 2 del artículo 9º, el Ministerio de Transporte suspenderá a la empresa el suministro de planillas por un término no superior a dos (2) meses.”

ART. 27.—Inmovilización.

(...)

PAR.—Medida preventiva. La inmovilización se impondrá como medida preventiva sin perjuicio de las sanciones que por la comisión de la falta se imponga al propietario, conductor, empresa de transporte, y generador de la carga.”

La Demanda

La demanda estuvo encaminada a obtener la nulidad de los Oficios Nos. 1176 y 1244 de 13 y 27 de agosto de 2002, por los cuales se negó el pago de las acreencias laborales durante la prestación del Servicio Social Obligatorio en el Municipio de Valledupar, y declaró improcedente el recurso de apelación.

Entre los argumentos expuestos, se encontraron los siguientes:

i) Se vulnera el debido proceso, ya que se imponen sanciones que no están previstas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

ii) Se vulneran los principios de igualdad y proporcionalidad, por cuanto se señala que únicamente las empresas son susceptibles de obligaciones y sanciones, mientras se discrimina a los conductores

y propietarios, los cuales son incluidos de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 105 de 1993.

iii) El Decreto no puede modificar la inmovilización prevista como una sanción en la Ley 105 de 1993 para configurarla como una medida preventiva, pues finalmente, el parágrafo del artículo 27 de la Ley 336 de 1996, establece que corresponde a una sanción y no a una medida preventiva.

iv) El Decreto desconoce la amonestación como una medida previa a las sanciones de los presuntos infractores, teniendo en cuenta que el artículo 9 de la Ley 105 de 1993 prevé una jerarquía o prelación en la aplicación de las conductas sancionables, en donde la amonestación está en primer orden, por lo tanto, no tiene sentido sancionar con multas para después amonestar a los infractores, lo cual haría inocuo el artículo 45 de la citada ley.

Contestación de la demanda

El Ministerio de Transporte manifiesta que el decreto demandado fue expedido con fundamento en las facultades constitucionales y legales del Gobierno Nacional, en especial con base en el artículo 44 y ss de la Ley 336 de 1996, y advierte que la relación vinculante en la prestación del servicio se genera entre el Estado y la Empresa, pues dicho servicio únicamente se presta mediante las empresas debidamente constituidas y habilitadas por el Gobierno, y los cupos se le asignan a ella, de allí que el control y la vigilancia deba ejercerse sobre ellas, de modo que mal se haría en sancionar a los conductores o propietarios de los equipos.

Intervención del Ministerio Público

El Procurador Primero Delegado ante la Corporación, interviene y concluye que, atendiendo la reserva legal en dicha materia, y en especial en lo sancionatorio, los preceptos acusados vulneran la normativa superior por cuanto establecen nuevos tipos disciplinarios y modifica el régimen punitivo establecido por el legislador, pues se introducen obligaciones y prohibiciones que originan sanción, de suerte que se establece un régimen sancionatorio paralelo al establecido por el legislador. De esa forma los cargos están llamados a prosperar, de allí que solicite se acceda a las pretensiones de la demanda.

3. Problema Jurídico

¿Los artículos 2, numerales 1, 3, 16, 18 y 22; 3, numerales 1 y 8; 9, numerales 1 y 4; 13, 14 y 20, y parágrafo, y 27 del Decreto 176 del 5 de febrero de 2001, “*Por el cual, se establecen las obligaciones de las empresas de transporte público terrestre automotor, se determina el régimen de sanciones y se dictan otras disposiciones*” vulneran los artículos 13 y 29 de la Constitución Política; 9, numerales 2 y 5 de la Ley 105 de 1993; y 44 y 46 de la Ley 336 de 1996?

4. Consideraciones del Consejo de Estado

4.1. En cuanto a la transgresión al artículo 46 de la Ley 336 de 1996, el Consejo de Estado señala que este artículo se ocupa específicamente de la sanción de multa, en el sentido de tipificar las conductas que son susceptibles de esta sanción y su graduación o parámetros para el efecto, sin que se advierta una exclusividad de la sanción aplicable sólo a las conductas allí previstas, pues la sanción resulta extensiva a todas las demás faltas previstas en otras normas y que no tengan señalada una sanción

distinta o específica.

El Consejo de Estado añade que, teniendo en cuenta lo anterior, al revisar los artículos 2, 3 y 9 del Decreto 176 de 2001, observa que estos se ocupan de establecer las obligaciones y prohibiciones de las empresas de transporte público terrestre automotor de pasajeros, con fundamento en el artículo 5º de la Ley 336 de 1996, sin hacer mención al aspecto sancionatorio, ya establecido en el artículo 46 en comento. Además, el decreto acusado reglamenta otras normas distintas al referido artículo, sean que estén en la Ley 336 de 1996 o en la Ley 105 de 1993

4.2. Con relación a la violación de los principios de igualdad y proporcionalidad, el Consejo de Estado precisa que el artículo 9º de la Ley 105 de 1993 señala los sujetos pasivos de las sanciones por violación de las normas reguladoras del transporte, y entre esos sujetos se encuentran los mencionados por los actores y las empresas de servicio público. También señala las sanciones a imponer, pero no se ocupa de establecer obligaciones y prohibiciones de dichos sujetos, luego no hay correspondencia material entre ese artículo 9º con las normas demandadas.

Por lo demás, el hecho de que los artículos acusados sólo se refieran a las empresas no significa en forma alguna un trato desigual entre los sujetos pasivos indicados en el artículo 9º, toda vez que el objeto del decreto que los contiene está referido exclusivamente a las mismas en cuanto se trata de un decreto reglamentario, lo cual le está permitido al Gobierno por el artículo 5º, inciso primero, de la Ley 336 de 1996, y significa, además, que únicamente a esas empresas es que les son aplicables las normas del decreto. Además, la reglamentación no implica una exclusión de sujetos, pues así no se dispone en las normas reglamentarias enjuiciadas y, al igual que las citadas empresas, tendrán también su correspondiente regulación o reglamentación especial.

4.3. Respecto del tercer cargo, el Consejo de Estado advierte que la “inmovilización o retención de vehículos” está prevista como una de las sanciones de que trata ese artículo; e igualmente está prevista en el artículo 9, numeral 6, de la Ley 105 de 1993, 49 de la Ley 336 de 1996 como tal. También, se desprende un carácter preventivo de la medida de manera transitoria, al señalar que la inmovilización o retención de los equipos terminará una vez desaparezcan los motivos que dieron lugar a la misma.

Por lo tanto, el párrafo impugnado debe entenderse dirigido a situaciones o hechos de esas características y distintas de las señaladas en las normas que consagran la inmovilización como sanción.

En ese sentido, concluye el Consejo de Estado, el párrafo no está restringiendo el contenido y alcance de la ley, en especial de los artículos 9, numeral 6, de la Ley 105 de 1993 y 49 de la Ley 336 de 1996, ya que el alcance de éstos no se afecta con el citado párrafo, por lo cual no es violatorio de esos preceptos superiores.

4.4. En cuanto al cuarto cargo, el Consejo de Estado señala que el hecho de que la amonestación aparezca enunciada en primer orden dentro de las sanciones imponibles en el artículo 9 de la Ley 105 de 1993, no significa que ella se deba imponer primeramente, pues dichas sanciones obedecen a una graduación, dada en función de la gravedad de la conducta y de los hechos, de modo que como es lo propio de todo régimen sancionatorio, lo que se hace es establecer y describir las sanciones que son aplicables, atendiendo el principio de la legalidad de la pena, y serán las normas que establezcan la tipificación o descripción de las faltas las que dirán qué sanción le corresponde a dicha falta.

Distinto es que los aludidos artículos 13, 14 y 20 reglamentarios establezcan rangos determinados

para las sanciones pecuniarias según la falta que se cometa, lo cual no es viable jurídicamente dado que esos rangos ya están establecidos en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996. Por lo tanto, el Consejo de Estado observa que aquellas normas restringen el monto de la multa, siendo que dicha graduación le corresponde a las autoridades competentes, conforme lo establece el artículo 46 de la ley citada previamente.

5. Decisión

El Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, decidió resolver el presente caso en los siguientes términos:

***“PRIMERO. DECLARASE** la nulidad en su integridad de los artículos 13, 14 y 20 del Decreto Reglamentario 176 de 2001.*

***SEGUNDO: NIEGANSE** las demás pretensiones de la demanda.”*

6. Análisis y conclusiones

En primer lugar, vale la pena resaltar, que el Consejo de Estado precisa que las sanciones establecidas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, tienen un alcance extensivo, de tal manera que, conforme a lo establecido en el literal e), pueden ser aplicables a todas las demás faltas previstas en otras normas y que no tengan señalada una sanción distinta o específica, y no sólo a las señaladas en las conductas tipificadas en los literales anteriores.

En segundo lugar, precede una aclaración en cuanto a la interpretación que se le debe dar al artículo 9 de la Ley 105 de 1993, en el sentido de precisar que allí no se están imponiendo obligaciones y prohibiciones a los sujetos enunciados, por el contrario, se señala aquellos que están sujetos a una sanción como consecuencia de la violación a las normas reguladoras del transporte.

Ahora bien, con relación a la inmovilización o retención de equipos prevista en el artículo 49 de la Ley 336 de 1996, se entiende que el legislador contempló una medida de carácter preventiva que aplica de manera transitoria, de acuerdo con lo señalado en el párrafo del mismo artículo: *“La inmovilización terminará una vez desaparezcan los motivos que dieron lugar a esta, o se resuelva la situación administrativa o judicial que la generó.”*

Finalmente, de acuerdo con las sanciones establecidas en el artículo 9º de la Ley 105 de 1993, igualmente precisó el Consejo de Estado, que el orden en el que se enuncian, no quiere decir que exija la aplicación de las mismas con la prelación en que se enuncian, por el contrario, hacen las veces de un margen del que disponen las autoridades administrativas para aplicarlas, pues obedecen a una graduación en función de la gravedad de la conducta y de los hechos.

Proyectado por: Diego Guarín