

Bogotá, 01-11-2022

Al contestar citar en el asunto



Radicado No.: 20228700763811

Fecha: 01-11-2022

Señores
Transportadora Asia S.A.S
Carrera 31 16 214
Medellín, Antioquia,
info@transasia.com.co

Asunto: Archivo de 2 Informes Únicos de Infracciones al Transporte

Respetados señores:

En octubre de 2018 el Gobierno Nacional formuló una consulta ante el H. Consejo de Estado, relacionada con el régimen sancionatorio en materia de transporte terrestre en Colombia. La Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado expidió concepto como respuesta el pasado 5 de marzo de 2019¹. Y, con el ánimo de generar transparencia y legalidad en el sector, el Gobierno Nacional decidió levantar la reserva del concepto de manera inmediata².

En consecuencia, la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre realizó el correspondiente análisis de fondo respecto de cada uno de los Informes únicos de infracciones al transporte – IUIT- relacionados en el presente acto administrativo, impuestos a la sociedad que usted representa al respecto proceden las siguientes consideraciones:

1. Pronunciamientos del Consejo Estado

En el mencionado concepto, se realizó un análisis específico respecto de los informes únicos de infracciones al transporte – IUIT, que fueron impuestos con base en la Resolución 10800 de 2003 como pasa a explicarse a continuación:

1.1 Reserva de Ley para el sector transporte terrestre

El H. Consejo de Estado señaló en el referido concepto del 5 de marzo de 2019, lo siguiente:

¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No. 11001-03-06-000-2018-00217-00 (2403) del 5 de marzo de 2019. C.P Germán Bula Escobar.

² Oficio No. 115031 del 20 de marzo de 2019, por medio del cual se levantó la reserva legal del concepto No. 2403 del 5 de marzo de 2019

(i) El principio de legalidad de las faltas y las sanciones es plenamente aplicable en materia de transporte terrestre.³

(ii) Este principio se manifiesta en a) la reserva de ley, y b) la tipicidad de las faltas y las sanciones⁴. Veamos:

a) La reserva de Ley significa que es a través de la expedición de una Ley ordinaria que es posible tipificar conductas y sanciones administrativas.⁵ Por lo tanto, no se admite la tipificación de conductas en reglamentos u otras normas que no tienen ese rango de Ley.⁶

⁷

b) La tipicidad de las faltas y las sanciones significa que los "elementos esenciales del tipo" deben estar en la Ley, particularmente la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, y la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma.⁸

(iii) Sólo en la medida que se encuentren dentro de la Ley esos "elementos esenciales del tipo", puede hacerse una complementación con decretos, resoluciones y otras disposiciones de rango infrálegal.⁹

Por lo tanto, las autoridades con funciones sancionatorias en el sector transporte deben fundamentar sus investigaciones en normas con rango de Ley para establecer la responsabilidad y, de ser procedente, imponer las sanciones a los administrados.¹⁰

1.2 Los informes únicos de infracciones al transporte -IUIT

³ "El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones previsto en el art. 29 Constitución Política, debe observarse para establecer las infracciones administrativas y las sanciones correspondientes en todos los ámbitos regulados, dentro del contexto del Estado Regulador, **incluido por supuesto el sector del transporte terrestre.**" (negrilla fuera de texto) Pg., 48-76.

⁴ "Dicho principio, como quedó expuesto, **se manifiesta en las dimensiones reserva y tipicidad**". (negrilla fuera de texto) Pg., 48-76

⁵ "La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer vía reglamento **infracciones y sanciones administrativas, pues tiene reserva de ley ordinaria**, y debe en todo caso respetar el debido proceso en punto a la legalidad y a la tipicidad, de conformidad con el inciso 2 del artículo 29 de la Carta Política." Pg., 49- 77

⁶ "(...) no es posible predicar lo mismo en cuanto a la remisión efectuada a las normas reglamentarias, puesto que ello supone que el ejecutivo quede investido de manera permanente para establecer infracciones mediante la expedición de actos administrativos de carácter general." Pg., 38.

⁷ "La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer vía reglamento **infracciones y sanciones administrativas, pues tiene reserva de ley ordinaria**, y debe en todo caso respetar el debido proceso en punto a la legalidad y a la tipicidad, de conformidad con el inciso 2 del art. 29 de la Constitución Política." Pg., 49- 77 "(...) no es constitucionalmente admisible 'delegar' en otra autoridad estatal la competencia de determinar las **infracciones y las sanciones**, toda vez que es exclusiva del Legislador, con lo cual se reafirma el principio de reserva de ley en materia sancionatoria administrativa bajo los criterios expuestos en este concepto, así como la formulación básica del principio de tipicidad". Pg., 19.

⁸ "(...) las sanciones deben contar con un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser transferida al Gobierno Nacional a través de una facultad abierta sin contar con un marco de referencia específico y determinado (...) 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 sanción, 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." Pg, 14-32.

⁹ "No son admisibles formulaciones abiertas, que pongan la definición de la infracción o de la Pg prevista en la ley en manos de la autoridad administrativa. **En cuanto a la posibilidad del reenvío normativo a decretos reglamentarios, corresponde al legislador delimitar el contenido de la sanción a través de la configuración de los elementos estructurales del tipo**, por lo que la remisión a la norma reglamentaria debe permitir su cumplida ejecución. En tales casos, el contenido de la ley estará referido al núcleo esencial de la materia reservada, de manera que el reglamento se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley. Es aquí donde el reglamento cumple una función de "colaboración" o complementariedad." Pg, 42-49-77.

¹⁰ "En lo atinente al principio de tipicidad, (...) lo que se exige es un fundamento legal en donde se señalen los elementos básicos de la sanción, marco dentro del cual la autoridad titular de la función administrativa pueda precisar, los elementos de la sanción que haya de ser aplicada por otra autoridad, no por ella misma." Pg, 19.

En el concepto, el Consejo de Estado precisó que los códigos de la Resolución 10800 de 2003 eran “gemelos” de las conductas del Decreto 3366 de 2003, y por lo tanto, “(...) habría una pérdida de fuerza ejecutoria de la mencionada Resolución respecto de aquellas conductas que fueron anuladas por el Consejo de Estado en 2016¹¹, en la medida en que existe un nexo inescindible entre ellas, que implica que materialmente deban correr la misma suerte”. (Subrayado por fuera de texto)

En línea con lo señalado, el H. Consejo de Estado concluyó que “[e]l informe de ‘infracciones al transporte’ tampoco puede servir de ‘prueba’ para tales infracciones, por la sencilla razón de que las conductas sobre las que dan cuenta no estaban tipificadas como infracciones por el ordenamiento jurídico”¹².

De acuerdo con lo anterior, el informe de infracciones de transporte no es representativo o declarativo de una infracción de transporte, en tanto se base en las conductas “tipificadas” como tales en los artículos del Decreto 3366 de 2003 declarados nulos o en los códigos de la Resolución 10800 que se deriven de ellos y, por lo mismo, no son el medio conducente para probar las infracciones de transporte. “Su utilización como “prueba” en las actuaciones administrativas que se adelanten violan el debido proceso administrativo, en la medida en que no es representativa o declarativa de una conducta infractora y no puede tener el carácter de prueba válida aportada al proceso (...)”¹³. (Subrayado por fuera del texto)

Ahora bien, respecto de las investigaciones administrativas en curso, concluyó: “[l]as actuaciones administrativas iniciadas con base en las normas del Decreto 3366 de 2003 declaradas nulas, o en los “códigos” de la Resolución 10800 de 2003 que se fundamenten en aquellas, en las que aún no se ha proferido acto administrativo que resuelva la actuación (artículo 49 CPC), deberán ser resueltas definitivamente ordenándose el archivo de la misma por atipicidad de la ‘conducta infractora’ imputada; esto es, sin infracción tipificada en la ley, no hay sanción”. (Subrayado fuera del texto)

1.3 Decaimiento de la Resolución 10800 de 2003

En un reciente pronunciamiento¹⁴, el H. Consejo de Estado negó una solicitud de suspensión provisional de la Resolución 10800 de 2003 proferida por el Ministerio de Transporte teniendo en cuenta que “(...) es claro que la Resolución nro. 10800 de 2003 sí contiene dentro de su codificación las infracciones que inicialmente estaban descritas en 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 57 del Decreto 3366 de 2003, que posteriormente fueron anulados por la Sala de la Sección primera, el 19 de mayo

¹¹ Consejo de Estado, Sección primera, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 19 de mayo de 2016. Expediente 2008-107-00. C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala.

¹² Al respecto el Consejo de Estado indicó que “Es decir, los documentos conocidos como “informe de infracciones de transporte” no son representativos o declarativos de una “infracción de transporte”, en tanto se basen en las conductas “tipificadas” como tales en los artículos del Decreto 3366 de 2003 declarados nulos o en los “códigos” de la Resolución 10800 que a su vez se basan en ellos. Por estas razones no son el medio conducente para probar las “infracciones de transporte”. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No. 11001-03-06-000-2018-00217-00 (2403) del 5 de marzo de 2019. C.P Germán Bula Escobar.

¹³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No. 11001-03-06-000-2018-00217-00 (2403) del 5 de marzo de 2019. C.P Germán Bula Escobar.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente: 11001 03 24 000 2018 00251 00 del 12 de agosto de 2019. M.P. Oswaldo Giraldo López.

de 2016, lo que conduce a concluir que operó el fenómeno jurídico de decaimiento, en razón a que con ocasión de la referida anulación desapareció su fundamento jurídico".

Continuó el Consejo de Estado indicando que "[e]n ese orden de ideas, es preciso señalar que no resulta necesario decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo cuando su fundamento ha sido declarado nulo en razón a que el mismo pierde su fuerza ejecutoria. Lo anterior con base en lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 91 del CPACA (...) la citada codificación de las infracciones de transportes traída en la Resolución demandada quedó incursa en la causal de pérdida de fuerza ejecutoria del acto prevista en el numeral 2 del artículo 01 del CPACA, luego de que su fundamento, esto es, 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 57 del Decreto 3366 de 2003, fueran declarados nulos por el Consejo de Estado, en sentencia del 19 de mayo de 2016, razón por la cual, en este momento, no se encuentran produciendo efectos jurídicos".

2. Pronunciamientos del Ministerio de Transporte

2.1 Doctrina Oficial

El Ministerio de Transporte por su parte, manifestó la imposibilidad de continuar dando aplicación a los informes únicos de infracciones al transporte – IUIT, por las conductas contenidas en el Decreto 3366 de 2003 declaradas nulas por el Consejo de Estado. Veamos:

Mediante concepto del 8 de mayo de 2019 el referido Ministerio señaló que "[d]e conformidad con lo manifestado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto del 5 de marzo de 2019, en materia de transporte no es posible la aplicación de informes únicos de infracción de las normas de transporte, ni la inmovilización de vehículos de servicio público por las conductas contenidas en el Decreto 3366 de 2003 y que fueron declaradas nulas por el Consejo de Estado mediante sentencias del 24 de septiembre de 2009 y 19 de mayo de 2016, dada la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 10800 de 2003. Sobre el particular, como consecuencia de la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 10800 de 2003 referida por el Consejo de Estado, con ocasión de la nulidad del Decreto 3366 de 2003 no existe una disposición normativa que codifique las conductas que dan lugar a la imposición de informes únicos de infracción a las normas de transporte"¹⁵. (Subrayado por fuera del texto). Dicha posición fue reiterada por el Ministerio de Transporte mediante concepto del 16 de mayo de 2019¹⁶.

¹⁵ En el concepto 2403 del 5 de marzo de 2019 se explicó que "(...) tales "códigos" se fundamentan en las "infracciones" de las normas declaradas nulas por la sentencia del 19 de mayo de 2016 de la Sección Primera del Consejo de Estado, lo que significa que no tiene fundamento jurídico alguno desde la ejecutoria de dicha sentencia, al desaparecer su fundamento de derecho. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No. 11001-03-06-000-2018-00217-00 (2403) del 5 de marzo de 2019. C.P Germán Bula Escobar.

¹⁶ "(...) de conformidad con lo manifestado en la Sala de Consulta de Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto del 5 de marzo de 2019, en materia de transporte no es posible la aplicación de informes únicos de infracción de las normas de transporte, ni la inmovilización de vehículos de servicio público por las conductas contenidas en el Decreto 3366 de 2003 y que fueron declaradas nulas por el Consejo de Estado mediante sentencias del 24 de septiembre del 2009 y 19 de mayo de 2016, dada la pérdida de ejecutoria de la Resolución 10800 de 2003. Sobre el particular como consecuencia de la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 10800 de 2003 referida por el Consejo de Estado con ocasión de la nulidad del Decreto 3366 de 2003 no existe una disposición normativa que codifique las conductas que dan lugar a la imposición de informes únicos de infracción a las normas" 4

De lo anterior, se tiene que el Ministerio de Transporte hace referencia a los informes únicos de infracciones al transporte – IUIT que fueron impuestos con fundamento en la Resolución 10800 de 2003.

2.2 Resolución 4247 de 2019 del Ministerio de Transporte

Finalmente, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 4247 de 2019, por medio de la cual se adoptó un nuevo formato de infracciones al transporte en “*procura de guardar el orden legal y constitucional frente a las conductas que constituyen infracciones al transporte*”.

3. Caso en concreto

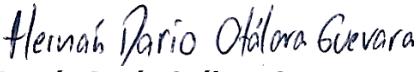
La Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre verificó el estado del informe único de infracciones al transporte – IUIT contenido en el presente acto administrativo, impuesto a la Transportadora Asia S.A.S, cuya fundamentación se sustenta en la Resolución 10800 de 2003.

De lo anterior, se colige que no es posible iniciar procedimiento administrativo sancionatorio ni imponer sanciones que tengan como fundamento la Resolución ya mencionada, por lo que se procede a archivar las averiguaciones preliminares en curso señaladas, como se relacionan a continuación:

No.	Número del informe únicos de infracciones al transporte – IUIT	Fecha de imposición	Placa del vehículo	Código de infracción endilgado
1	5001T0025960	16/07/2018	TMW893	518
2	360510	18/08/2018	WCO564	585

Por todo lo anterior, ordéñese el archivo del precitados IUIT’s.

Atentamente,


Hernán Darío Otálora Guevara
Director de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre

Proyectó: Paola Alejandra Gualtero Esquivel
Z:\Paola Gualtero\IUIT\Transportadora Asia S.A.S-1.docx

de transporte entre estas el porte de tarjeta de control vigente y por tanto no es posible aplicar los citados informes únicos de infracción.” Ministerio de transporte. Concepto del 8 de mayo de 2019. Radicado MT No. 20191340205551.